



Existe-t-il un multiculturalisme à la française? Une étude sur la Politique de la ville, 1981-2003

Milena Doytcheva

► To cite this version:

Milena Doytcheva. Existe-t-il un multiculturalisme à la française? Une étude sur la Politique de la ville, 1981-2003. Sociologie. EHESS - Paris, 2003. Français. NNT : . tel-01186014

HAL Id: tel-01186014

<https://hal.science/tel-01186014>

Submitted on 26 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ECOLE DES HAUTES ETUDES EN SCIENCES SOCIALES

Le 15 décembre 2003

n° _/_/_/_/_/_/_/_

Thèse pour l'obtention du grade de Docteur de l'EHESS

Discipline : Sociologie

Présentée et soutenue publiquement par Milena DOYTCHEVA

EXISTE-T-IL UN MULTICULTURALISME A LA FRANÇAISE ?
Une étude sur la Politique de la ville 1981-2003

Directeur de thèse : Dominique SCHNAPPER

Jury :
Philippe BATAILLE
Yves CHARBIT
Didier FASSIN
Denis LACORNE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<i>Intégration : le “ modèle français ”</i>	4
<i>Décentralisation et territorialisation de l'action publique</i>	11
<i>La Politique de la Ville : du multiculturalisme à la française ?</i>	21
1^{ERE} PARTIE : TROIS DEFIS A L'UNIVERSEL REPUBLICAIN	
CHAPITRE I. LA DISCRIMINATION POSITIVE	38
1. L'élaboration d'une politique	39
1-1. La montée d'une expérimentation	39
1-2. L'institutionnalisation	49
2. Discrimination positive et universel républicain: le compromis territorial	68
2-1. Le pragmatisme des débuts: le langage des priorités	69
2-2. La réaction républicaine	73
2-3. Le territoire, une catégorie d'action imparfaite	79
CHAPITRE II. LE TRAITEMENT SOCIAL DE L'IMMIGRATION	92
1. Les politiques de l'immigration à l'heure de la décentralisation	94
1-1. L'intégration locale	94
1-2. La Politique de la ville, une politique d'intégration ?	105
1-3. Des priorités politiques aux réalisations : les logiques de l'intégration	110
2. Les thèmes de la diversité	122
2-1. Interculturel, médiation et lutte contre les discriminations	123
2-2. La lutte contre les discriminations, un tournant ?	138
CHAPITRE III. L'OUVERTURE A LA SOCIETE CIVILE	156
1. La participation des habitants : lien social et démocratie locale	160
1-1. Le développement comme critique de l'action sociale	161
1-2. La participation des habitants comme nouvel espace démocratique	165
1-3. Les associations, un nouvel âge de la participation?	172
2. La Politique de la ville et le mouvement associatif	175
2-1. Les associations locales volontaires	176
2-2. Les associations des immigrés	178
2-3. Le soutien aux associations ethniques, une politique de reconnaissance?	189
CONCLUSION DE LA 1^{ERE} PARTIE	193

2^{EME} PARTIE : LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS UNE POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ?

CHAPITRE IV. UNE OUVERTURE POTENTIELLE ET DES REALISATIONS ENCADREES	199
1. Les dynamiques du local : les stratégies municipales	199
1-1. Les relations au mouvement associatif	200
1-2. La gestion municipale de l'ethnicité	215
1-3. Le "politique" et le "social"	234
2. Le retour de l'Etat	247
2-1. Une décentralisation paradoxale	248
2-2. L'ethnique au service de l'intégration	261
CHAPITRE V. LA MOBILISATION ASSOCIATIVE : TROIS FIGURES DE L'ALTERITE	287
1. Ethnicité et intégration, une relation distendue	289
1-1. La gestion des affaires domestiques: religion, culture et convivialité communautaire	291
1-2. De l'identité ethnique à l'action au service du quartier.	306
1-3. Les limites du paradigme " privé " / " public "	313
2. L'ethnique au nom de l'intégration - une synthèse imparfaite	320
2-1. Les représentations de l'ethnicité au service du vivre-ensemble	323
2-2. Pluralité <i>versus</i> synthèse	330
3. L'ethnique comme droit ?	337
3-1. Du culte à la morale - les défis à la laïcité	338
3-2. Les limites de la reconnaissance par la " participation "	351
CONCLUSION DE LA 2^{EME} PARTIE	363
CONCLUSION	366
ANNEXES	375
Bibliographie	376
Liste des personnes interrogées	Erreur ! Signet non défini.
Synopsis des textes analysés en matière d'immigration	Erreur ! Signet non défini.

INTRODUCTION

Le principe d'intégration individuelle par la citoyenneté aboutit à un "refus de l'ethnique" dans la République. Il est à l'origine d'une gestion "par la négative" ou "par abstention" des appartenances particulières au sein de l'espace national : c'est par leur non-reconnaissance dans le domaine public qu'on entend préserver, dans le privé, les libertés individuelles de fidélité ethnique ou religieuse¹. Ce principe politique détermine les modalités d'action de la puissance publique. Les moyens déployés par l'Etat-providence en direction des migrants relèvent d'une logique égalitaire et universaliste, de correction des différences, de "lissage des frontières" ethniques et sociales, dans une "dynamique de convergence" vers l'unité des pratiques de la vie commune. Les mesures d'aide dans l'apprentissage de la langue, l'accès à l'emploi, à la santé, à la citoyenneté témoignent de ce projet d'émancipation des attaches communautaires, dépourvues de légitimité au sein de l'espace public, perçues comme source de handicaps.

Moins inertes que les principes, les modalités d'intervention de l'Etat-providence en matière "ethnique" sont en train d'évoluer dans les faits. De nouvelles manières de faire s'installent dans les pratiques professionnelles et, avec elles, une philosophie différente des appartenances particulières. L'ethnicité y est perçue non pas comme une source de difficultés, mais comme un vecteur de *développement*, ressort de l'autonomie et de l'initiative individuelles, principe de mobilisation collective et d'organisation des relations sociales.

Au nom de la citoyenneté nationale dite désormais "classique", les allégeances particulières sont renvoyées à la sphère privée et, en quelque sorte, "corrigées négativement". Aujourd'hui un appel lancinant traverse la vie publique tant dans ses sphères politiques que sociales qui est celui d'une *citoyenneté nouvelle*. Cette *nouvelle citoyenneté* serait *locale* et apporterait une dimension *participative* et démocratique à la République. Elle en appelle à la mobilisation des individus, à la participation dans la vie de la cité, à la responsabilité et l'auto-prise en charge ; sa figure archétypique est celle des *habitants* impliqués dans les affaires de leur *quartier*. Mais on ne mobilise pas les individus en réduisant leurs résistances, en les faisant "rentrer dans un schéma". C'est au contraire, en faisant appel à leurs affects, leurs croyances que l'on sollicite l'initiative et l'autonomie individuelles et collectives. L'ethnicité est, dans cette logique, un vecteur d'action collective

que l'on ne saurait écarter. Et c'est là une ouverture potentielle à sa prise en compte dans l'action publique comme principe positif d'organisation sociale et non plus comme un handicap à corriger. Ce qui fut couvert d'un "voile d'ignorance" au nom des valeurs de l'universalité, de l'unité et de l'égalité du domaine public que porte le principe de la citoyenneté nationale et qu'illustre l'idée d'intégration ne peut-il être reconnu au titre de la *participation des habitants* et de la *démocratie locale* ?

Comme la traduction des principes politiques en actions consiste à en "forcer le trait", nous pouvons nous attendre à ce qu'en émergent, dans les pratiques professionnelles, de nouvelles manières de gestion de l'ethnicité fondées sur l'idée de reconnaissance culturelle, voire sur certaines modalités de "discrimination positive". Quelle est aujourd'hui la place et la légitimité de telles pratiques ? Peuvent-elles être interprétées comme le développement en France d'un Etat-providence ethnique² ? Ne remettent-elles en cause les idéaux de la République ? Telles sont les questions auxquelles se propose de répondre cette recherche. Avant d'en poursuivre le développement, je reviendrai sur quelques notions rapidement avancées jusqu'ici pour préciser les termes du débat.

Intégration : le "modèle français"

Ayant chassé *celui d'assimilation*, le concept d'intégration est devenu en France le maître-à-penser en matière d'immigration bénéficiant d'une triple légitimité - politique, scientifique, au sein de la société civile. Mot du pouvoir, mot des sociologues et des "acteurs de terrain" que faut-il en retenir ? Condamnées à partager leurs instruments de connaissance - les mots - avec le sens commun, les sciences sociales sont appelées à un effort de rigueur. La contextualisation étant la condition de la généralisation, maintenir les concepts dont on use dans des limites étroites de temps et de signification, est la première façon de les rendre heuristiquement féconds. Inversement, les termes qui s'offrent à nous sont à déconstruire pour faire apparaître les variables du contexte qui ont participé à leur construction, et sont donc contenues dans leur signification. Vues ainsi et contrairement à des usages répandus, *assimilation*, *ethnicité*, *intégration* ne sont pas des attributs de la réalité mais les instruments construits de sa compréhension.

Parler d'intégration de manière descriptive n'a en effet pratiquement pas de sens. Tout un chacun, ne serait-ce que par sa présence physique, se trouve "intégré" dans la société, que ce soit à la marge ou dans ses sphères les plus légitimes. C'est dans les aspects

¹ Schnapper Dominique, *La relation à l'Autre. Au coeur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1998, p. 395 et sq.

² Schnapper Dominique, *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, 2002, p. 187 et sq.

conceptuels, pour les chercheurs, normatifs et programmatiques pour les hommes politiques, que la notion d'intégration, en ce qu'elle engage une conception particulière de la manière de faire société et du rapport à la différence, nous intéresse ici. C'est dans cette dimension " idéal-typique " que j'essayerai donc de l'envisager au triple niveau du politique, de la recherche et de la société civile ; la faisant parfois figurer en italique pour rappeler au lecteur son caractère historique et politique.

Selon le discours politique et social dominant, la France serait passée depuis les années 1970 d'une politique dite " d'assimilation " à une politique " d'intégration ". Ayant pour horizon l'unité politique mais aussi culturelle de la nation, l'assimilation suppose deux processus parallèles et différents qui sont l'insertion économique et la mobilité des migrants sur une base individuelle, d'une part, et la convergence culturelle, d'autre part. La francisation des populations immigrées était d'autant plus naturelle que la supériorité de la civilisation française paraissait à une époque évidente.

À partir des années 1970, néanmoins, une sensibilité différente émerge faisant du respect de la différence et des identités particulières une valeur essentielle. Les événements de Mai 68, date emblématique d'un mouvement de " contre-culture ", les mouvements régionalistes des années 1970, les luttes féministes et anticoloniales en furent les moteurs principaux. Dans les années 1980, l'ouverture d'un débat sur le droit à la différence, la " Marche des Beurs ", l'apparition d'associations telles que " France plus ", " SOS racisme ", la création de la Commission du code de la nationalité témoignent d'une sensibilisation croissante de la société civile et politique à l'égard de ces questions. Les raisons couramment invoquées sont la crise de l'Etat providence, la prise de conscience de la présence d'une " immigration de peuplement " (les immigrés deviennent des " Blacks " et des " Beurs "), la crise économique etc.

Les idées d'unité culturelle et d'homogénéité nationale cèdent désormais la place à de nouvelles conceptions selon lesquelles il n'est pas contradictoire d'appartenir à la nation française tout en continuant de vivre dans le respect d'une culture et de traditions spécifiques. Elles seront d'abord traduites, dans les années 1980, par la notion *d'insertion* qui permet de souligner la rupture avec les approches normatives, assimilationnistes du passé - l'insertion n'est que la participation de fait aux différentes institutions de la société, école, travail³ - puis à la faveur du débat public sur le Code de la nationalité et des travaux

³ " Le terme d'insertion, qui est un doublet de celui de greffe, suggère que l'objet inséré garde, au moins pendant un temps, son identité, ses caractéristiques reconnaissables et visibles. ... L'insertion - mettant l'accent sur le respect de l'autre, sur l'autonomie des composantes et la liberté de chacune d'entre elles de se délier si nécessaire- évite d'affronter de plein fouet des interrogations sur la nature même de cette société. ... En l'état des réflexions, le terme " insertion " apparaît comme le moins connoté. " cf. Hessel Stéphane, *Immigrations : le devoir d'insertion* - rapport au Commissariat général du Plan, Paris, la Documentation française, 1988, pp. 277-278.

de la Commission éponyme⁴, il apparaît évident que la présence physique, le mieux-être matériel des étrangers doit aller de pair avec une adhésion aux valeurs de la République. L'*intégration*, empruntée au langage juridique de la citoyenneté, viendra consacrer les dimensions politiques et symboliques que revêt la participation de populations immigrées à la société française. La définition qu'en donne le Haut Conseil à l'intégration en 1991 assoit sa notoriété institutionnelle pour les années à venir :

“ Le concept républicain d'intégration est d'abord fondé sur l'égalité politique et sociale: l'intégration consiste à susciter la participation active à la société toute entière de l'ensemble des hommes et des femmes appelées à vivre durablement sur notre sol en acceptant sans arrière pensée qu'il subsistent des spécificités notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits afin d'assurer la cohésion de notre tissu social ”⁵.

Le concept d'intégration comme instrument politique admet donc l'existence de la diversité, **mais** entend favoriser la dynamique de convergence définie cette fois en termes politiques et non culturels. La conjonction d'opposition “ mais ” compte ici parmi les mots-clés. En témoignent les tentatives de son remplacement, y compris dans les textes officiels, par un “ et ” conciliant. Elle a pourtant un sens précis : si l'on peut “ accepter ” (et non “ reconnaître ”) l'existence de références culturelles différentes dans la société française, c'est bien le mouvement vers la ressemblance que l'action publique doit encourager afin d'assurer la cohésion nationale.

Dans la sociologie française, le concept d'intégration bénéficie d'une audience favorable, car il permet de renouer avec la sociologie des “ classiques ” et notamment celle de Durkheim. La cohésion nationale, le lien social, l'intégration de la société ont, en effet, été parmi les thèmes majeurs de l'œuvre des pères fondateurs⁶. Dans cette perspective, l'intégration des immigrés est un des aspects du processus d'intégration nationale qui suppose, comme le formule Dominique Schnapper en suivant les analyses de Durkheim, “ que soient définis et acceptés des buts communs à l'entreprise collective, que les individus partagent un certain nombre de pratiques et de croyances communes, qu'il existe des interactions entre les membres du groupe ”⁷. Dans cette conception “ classique ”, affiliée aux idées de la Troisième république, l'*intégration* engage, la plupart du temps implicitement, une

⁴ Commission de la nationalité, *Etre Français aujourd'hui et demain*, Paris, UGE, 2t., 1988.

⁵ Haut Conseil à l'intégration, *Vers un nouveau modèle d'intégration*, Paris, la Documentation française, 1991.

⁶ Cette tradition intellectuelle fait que, comme le souligne Gérard Noiriel, la sociologie française a été davantage une sociologie des institutions qu'une sociologie des groupes et des actions sociales. À la différence de la sociologie américaine qui met l'accent sur le problème des rapports interpersonnels à un niveau local, dans le cas français, c'est l'aspect institutionnel traité par une sociologie politique qui prédomine. cf. Gérard Noiriel, “ Penser “ l'intégration ” des immigrés ”, in Pierre-André Taguieff (dir.), *Face au racisme*, vol.2, Paris, la Découverte, 1992, p.268.

⁷ Schnapper Dominique, *La relation à l'Autre*, op.cit., p. 39.

autre notion fondatrice de la tradition républicaine qui est celle de laïcité : c'est par la séparation entre le public et le privé que se réalisera la jonction souhaitée entre adhésion aux valeurs collectives et fidélité aux origines particulières.

C'est aux historiens que revient toutefois le mérite d'avoir mis en évidence, sur la base de ces prémisses, l'existence d'un "modèle français" d'intégration. En 1988 paraît *Le creuset français* de Gérard Noiriel⁸ ainsi que *La Mosaïque France* d'Yves Lequin⁹. Le livre de Patrick Weil sur l'immigration en France depuis 1938 se termine par une conclusion de chapitre sur "Le modèle français"¹⁰. Ces ouvrages, parmi les plus saillants, ont le projet commun de montrer comment la France, pays d'immigration ancienne, a réussi par le passé à intégrer de manière exemplaire des migrations importantes à qui on a pourtant régulièrement opposé des arguments xénophobes, sans déroger à ses principes républicains. Bien que pâtissant d'un certain historicisme, cette réflexion a contribué à étayer l'idée de l'existence d'une "intégration à la française". Son originalité ressort le plus souvent dans la comparaison avec d'autres modèles nationaux. À la différence des pays anglo-saxons dits souvent à tort ou à raison "communautaristes", la spécificité française est de favoriser l'inclusion dans la société sur les bases *individuelles* de la *citoyenneté*. C'est une intégration "par l'universel républicain", à travers l'unité/égalité/universalité de l'espace public et des pratiques communes¹¹.

Mot des chercheurs et des politiques, l'intégration est également la bannière de ceux qui interviennent auprès des populations - élus, agents de l'Etat, travailleurs sociaux, militants et responsables associatifs. Du registre de l'analyse sociétale, la notion est transposée ici à celui, individuel de l'action sociale : de la France qui *intègre* à l'immigré qui *s'intègre*, la mise en pratique a eu pour corollaire de renforcer et de souligner les aspects normatifs et contraignants de la conception intégrationniste. D'où les attitudes ambiguës que la notion d'intégration suscite "sur le terrain" : terme passe-partout, elle fonctionne comme un code permettant d'aborder des sujets politiquement délicats et de s'entendre à demi-mots. Mais au-delà des usages technocratiques, elle éveille aussi des doutes sur l'attitude à adopter dans le traitement social de la diversité culturelle :

"Voyez-vous, avant il y avait l'assimilation, on demandait aux gens d'oublier leur culture ; ensuite dans l'intégration, on leur demandait non plus d'oublier la leur mais d'apprendre la culture française. Mais aujourd'hui, a-t-on encore à leur demander cela ?" - s'interroge un responsable du développement social.

⁸ Noiriel Gérard, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX-XXème siècle*, Paris, le Seuil, 1988.

⁹ Lequin Yves (dir.), *La mosaïque France. Histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Paris, Larousse, 1988.

¹⁰ Weil Patrick, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.

¹¹ Schnapper Dominique, "Comment reconnaître les droits culturels ?", *Comprendre*, n°1, décembre 2000, p. 258 et sq.

“ *Nous sommes de la définition de l'intégration* ” - déclare non sans fierté le responsable d'une association de quartier, tout en confiant quelques instants plus tard ne pas apprécier le terme. “ *Ni français, ni étrangers, ils sont intégrés* ” - commente avec amertume un de ses collègues.

Pour François Dubet, les travailleurs sociaux sont pris aujourd'hui dans des attitudes “ schizophréniques ”, appelant à la fois à un républicanisme absolu et à la reconnaissance de lieux et de leaders communautaires¹². Se faisant volontiers l'écho de l'ethnisation croissante des phénomènes sociaux, ils ont pour seul repère, lorsqu'on les invite à s'exprimer sur leur pratique, l'idée d'intégration. Par les temps marqués d'une faiblesse idéologique, celle-ci semble encore la plus apte à produire du sens.

Les hésitations des professionnels reflètent en réalité les critiques que, dans un vocabulaire plus savant, on a opposées au “ modèle français ”. Fondé sur la citoyenneté individuelle, il entend assurer l'inclusion dans la société par l'unité du domaine public, lieu d'exercice de la citoyenneté. Mais défini en termes uniquement juridiques et politiques, ce domaine public n'est pas moins empreint de valeurs et de pratiques culturelles qui sont celles de la société dominante et qui par l'intermédiaire des institutions ne manquent de s'imposer aux populations minoritaires. Leurs propres pratiques et fidélités religieuses ou culturelles sont ainsi “ niées ”, marginalisées, folklorisées, à terme éliminées avec pour résultat le dépérissement de cultures particulières, une violence faite à l'individu. Les critiques de l'*intégration* apparaissent donc comme parallèles à celles qui furent formulées, avec la remise en cause de la réalité nationale à partir des années 1970-80, à l'égard de la citoyenneté.

“ Le modèle français d'intégration ” repose en effet sur une conception dite classique de la citoyenneté. Comme le montre Dominique Schnapper, ceux qu'on appelle en France les “ Républicains ” entendent, comme les “ Libéraux ” américains, gérer la diversité culturelle en distinguant, en référence aux principes de la citoyenneté, le public du privé : “ au privé, la diversité des cultures, la liberté des attachements ou des fidélités particulières, religieuses ou historiques, les libertés publiques assurant la liberté d'association, le droit de pratiquer librement sa religion ou d'utiliser sa propre langue. Au public l'unité des pratiques et des instruments de la vie commune, politiquement organisés autour de la citoyenneté ”¹³. C'est le principe de la citoyenneté qui permet de conjuguer, d'après l'auteur, l'égalité civile et

¹² Dubet François *et al.*, “ Une fonction sociale généralisée ” (table ronde), *Esprit*, “ A quoi sert le travail social? ”, Mars-Avril 1998, p.93. Voir aussi son livre *Le déclin de l'institution*, Paris, le Seuil, 2002.

¹³ Schnapper Dominique, “ Comment reconnaître les droits culturels ? ”, *op.cit.*

politique avec le respect des attachements spécifiques, d'assurer en même temps l'unité de la société et la liberté des individus dans leurs choix existentiels.

Dans cette logique, l'exercice collectif de droits individuels est admis aussi longtemps qu'il est compatible avec les exigences de la vie commune et les valeurs collectives - la liberté et l'égalité de toutes les personnes. " Mais en même temps ces spécificités culturelles ne doivent pas fonder une identité politique particulière, reconnue en tant que telle à l'intérieur de l'espace public qui doit rester le lieu de l'espace commun, des pratiques et de la langue, de la citoyenneté "14. Par cette distinction entre le public et le privé, " Républicains " français et " Libéraux " américains, différents par ailleurs, se rejoignent sur les moyens de gérer la diversité. Le libéralisme politique et la citoyenneté s'enracinent dans le même principe de tolérance, mais conservent néanmoins la marque de deux traditions politiques différentes : celle du citoyen " à l'anglaise " et " à la française "15. La comparaison permet ici à nouveau de souligner la spécificité de la société française, empreinte des idéaux fondateurs de la République.

La proclamation du règne du citoyen par les révolutionnaires français, inspirés de la pensée de Rousseau, engage en effet une conception particulière de l'homme et de l'ordre social. Dans la tradition des Lumières, l'individu-citoyen est défini par sa capacité de s'arracher à ses enracinements particuliers, de rompre avec les déterminations qui l'enferment dans une culture imposée par la naissance. Les spécificités de l'homme privé, membre de la société, sont en opposition avec l'universalisme du citoyen. La dépendance étant source d'inégalité, il doit s'émanciper des liens intermédiaires pour être en relation directe avec l'Etat ; un Etat centralisé, unitaire, producteur de la société jusqu'à se confondre avec elle. Cette conception " unitaire et totale "16, hostile aux pluralismes, qui donne la priorité au politique et la pratique civique, œuvrant à l'extension du public au détriment du privé, est ainsi fondatrice de l'identité " républicaine " en France. Elle continue à engendrer des pratiques sociales et politiques que l'évolution de la définition nationale en un siècle n'a pas nécessairement ébranlées.

L'idée d'intégration, au centre de la pensée sur l'immigration dans ces formes actuelles les plus légitimes, se trouve ainsi en adéquation tout au moins logique avec une conception libérale ou encore classique de la citoyenneté qui entend gérer la diversité culturelle inhérente aux sociétés contemporaines par la séparation du privé et du public. Empreinte en France par les valeurs fondatrices de la République, elle porte en soi les idéaux de

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ Schnapper Dominique, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, 2000, p.39 et sq.

¹⁶ *ibid.*

l'émancipation citoyenne et de l'unité dans le projet politique. Ces principes déterminent les modalités d'intervention de l'Etat-providence en faveur des populations migrantes.

Il correspond en effet à cette conception du lien national, intellectuellement mais aussi historiquement, une représentation particulière du rôle de l'Etat - chargé, au nom de la cohésion nationale, à " lisser les frontières " sociales, mais aussi ethniques, qui traversent le corps social, par la " mise à niveau " des individus, la " réparation " de leurs handicaps ou inadaptations. C'est un Etat normalisateur, car il agit par l'édiction de règles universalistes, s'imposant de manière uniforme et continue sur l'ensemble de la nation géographiquement et socialement définie. C'est un Etat égalitaire qui use de la redistribution pour " corriger " l'injustice, assurer l'égalité des droits et des chances dont il est le garant. C'est enfin un Etat émancipateur qui nourrit des idéaux éducatifs et qui, le bras armé de corps d'agents spécialisés, entend affranchir les classes populaires de " structures parentales mal élucidées " et de " structures sociales oppressantes " ¹⁷. Cet Etat normalisateur, émancipateur, à l'action universaliste peut être considéré, malgré une nécessaire historicisation, comme un modèle ou type-idéal ¹⁸ d'intervention de la puissance publique dont la lecture serait des plus immédiates en matière de gestion de la diversité culturelle.

Depuis la prise de conscience, tardive, de l'existence en France d'une immigration définitive, les pouvoirs publics œuvrent de manière plus ou moins volontariste à son " intégration " sociale. Que ce soit par le "droit commun" ou par des mesures spécifiques, ils s'efforcent essentiellement de combler les écarts qui la séparent des nationaux, en promouvant " l'accès " à des droits sociaux en matière de logement, de santé, d'éducation, d'emploi etc. Dès la fin des années 1950, l'Etat s'est doté de moyens spécifiques d'action sociale pour " résoudre les problèmes d'intégration ". En 1956, on assiste à la création de la SONACOTRAL. Le FAS (Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés) voit le jour en 1958. Des structures privées comme le Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE) ou l'Association service social familial migrants (Assfam), parmi d'autres, sont également appelées à participer à l'action publique. Plus tard, des administrations de droit commun – l'ANPE, l'Education Nationale, DDASS, DRASS - se voient également confier des missions d'intégration.

Comme le montrent les mots employés, jusque dans le langage sociologique, l'intégration pour ces acteurs est " un problème à résoudre " : c'est l'apprentissage des pratiques communes, l'accès aux droits sociaux, l'inscription dans les institutions. S'en dégage l'idée d'une " remise à niveau " générale des individus afin qu'ils puissent être incorporés dans la société. En témoignent l'ensemble des mesures prises en direction des

¹⁷ Donzelot Jacques et al. , " Une fonction sociale généralisée " (table ronde), *Esprit*, " A quoi sert le travail social? ", *op.cit.*, p.94.

¹⁸ Weber Max, *Essais sur la théorie de science*, Paris, Presses Pocket, 1992.

populations migrantes “ d’alphabétisation ” dans l’apprentissage de la langue, “ **d’accès** à...” (logement, emploi, soins, citoyenneté) dans l’action sociale. Le vocabulaire est révélateur du projet égalitaire et émancipateur des institutions qui se veulent aveugles aux différences et d’une société qui se représente comme unitaire. Le processus d’intégration repose ainsi sur la **promotion** individuelle vers l’égalité des droits sociaux, civils et politiques. Dans cette perspective, la différence est identifiée essentiellement à une source potentielle de carences et de difficultés que l’action publique doit neutraliser¹⁹.

Or tout comme *l’intégration* ou *la citoyenneté*, les bienfaits d’un Etat “ neutre ” ne reconnaissant que des individus, faisant des droits individuels la meilleure garantie de protection, d’égalité et de liberté des personnes qui, au-delà des situations particulières, accèdent aux valeurs universelles de la nation, seront progressivement critiqués. L’individualisme et l’universalisme abstrait seront qualifiés de “ jacobins ” et “ d’ethnocidaires ” tout d’abord par les mouvements régionalistes des années 1970. Dans la décennie suivante, on mettra en avant, de manière plus générale, son inefficacité et son incapacité à faire face à la “ nouvelle question sociale ”. Le débat égalité-équité est aujourd’hui emblématique de ces évolutions dans les représentations des manières de “ faire société ”, du rôle et de la place de l’Etat.

Ces changements idéologiques qui correspondent à la remise en cause des réalités nationales dans des sociétés de plus en plus ouvertes et pénétrées par les valeurs démocratiques, n’ont pas nécessairement ébranlé les pratiques institutionnelles. Mais ils ont au moins coïncidé avec une mutation profonde du paysage politique qui, à partir des années 1980, fera considérablement évoluer en France le mode de gouvernance et les modalités d’intervention de l’Etat-providence. C’est à cela que je souhaite m’intéresser à présent.

Décentralisation et territorialisation de l’action publique

Corollaire de la décentralisation politique, le processus de *territorialisation* de l’action publique impulsé au début des années 1980 a été l’objet de nombreux travaux. Conduits principalement dans les champs de la science politique et de la sociologie, leurs constats, au-delà des divergences d’interprétation et de jugement, sont concordants. Dans la perspective de cette étude, on peut en résumer les apports respectifs sous deux points

¹⁹ À noter que cette approche est facilement relayée par les sciences sociales. La sociologie française a été ainsi particulièrement sensible au processus d’ethnisation comme source de handicap ou de stigmat social. Elle a combattu à tour de rôle la différence comme un obstacle à l’assimilation et un “ communautarisme national ” comme source de rejet et de stigmatisation pour des populations peu conformes au modèle en question.

principaux : les années 1980 voient se développer une transformation profonde de l'ingénierie institutionnelle de la République à l'origine de nouvelles formes d'action publique; ce remodelage a des effets lisibles sur les logiques d'action de l'Etat-providence, dans chacun de ces domaines d'intervention.

C'est autour de l'interrogation sur une éventuelle mutation du *modèle français d'action publique* que se sont organisés en la matière les travaux des politistes. Selon Olivier Borraz, on peut y distinguer trois courants majeurs²⁰. Se rejoignant dans l'usage de la notion de *gouvernance urbaine*, une série de travaux s'attachent à souligner la marginalisation dans les nouvelles politiques territoriales du politique et notamment de l'Etat, appelé à devenir un acteur parmi d'autres dans des systèmes locaux de plus en plus complexes et ouverts à la société civile²¹. D'autres mettent en avant la dimension contractuelle des nouvelles politiques publiques, l'analysant comme l'élément déterminant des évolutions en cours. Selon ces auteurs, la contractualisation produit trois effets majeurs : elle aboutit à la construction, selon un mode procédural, d'un intérêt général localisé qui s'oppose à celui, substantiel et déterritorialisé, incarné par l'Etat national ; elle produit des droits sociaux localisés qui, inscrits dans les orientations générales des politiques publiques, constituent une " prise de terre " pour les droits sociaux en général, menacés de devenir lettre morte; elle permet " de maintenir alignés " des acteurs aux horizons et intérêts divergents. Un dernier courant d'études traite enfin des évolutions observées comme d'un processus " d'institutionnalisation de l'action collective " ²². C'est notamment l'analyse de Patrice Duran et de Jean-Claude Thoenig qui, après la théorie de " la régulation croisée ", s'efforcent de proposer une nouvelle vision d'ensemble de l'administration territoriale de la République, intégrant les changements qui l'ont affectée les dernières décennies.

Pour les auteurs, le dispositif institutionnel français de gestion du territoire est à mettre en rapport historique avec le problème de l'intégration nationale. La centralisation et la hiérarchie étant des manières de gérer des univers turbulents, elles supposent l'existence d'un Etat dont les règlements s'imposent de manière uniforme et continue sur l'ensemble du territoire géographiquement défini. Dans la période récente où l'appartenance à la communauté nationale ne fait pas problème, on assisterait en revanche à une phase d'expansion et de différenciation du système politique qui conduit à une sorte de " polyarchie institutionnelle marquée par la confrontation de pouvoirs hétérogènes et difficilement hiérarchisables ". Ainsi, un système " autocentré sinon hiérarchisé que structurerait la

²⁰ Borraz Olivier, " Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale ", Balme R., Faure A., Mabileau A., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp.77-110.

²¹ Le Galès Patrick, " Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, 1995, pp. 57-95.

²² Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude, " L'Etat et la gestion publique territoriale ", *Revue française de Science politique*, 1996, vol. 46, n°4, pp. 580-623.

domination de l'Etat [...]cède le pas à un univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières - entre le public et le privé, entre le local, le national et le supranational - et la diversité des acteurs qui y interviennent²³. Une série d'oppositions illustrent ce passage que je me propose de résumer, en suivant le développement des auteurs, à l'aide du tableau suivant.

	Politiques distributives	Politiques constitutives
Rôle et place de l'Etat.	Imposition d'un ordre global Etat-tuteur État unitaire	Gestion de problèmes Etat-partenaire, " animateur " Perte de centralité de l'Etat
Modes de production de l'action publique	Planification nationale : approches quantitatives et verticales - sectorielles Centralisation et formalisme : définition centrale des problèmes mais aussi des normes et des techniques réglementaires. Logique de production : fourniture de services dit publics	Développement local : approches qualitatives et horizontales - " décloisonnées " Territorialisation de l'action publique : pluralisme et différentiation ; coopération, contractualisation. Logique de construction d'action publique : mise en cohérence des interventions publiques
Interventions de l'Etat-providence	Croissance et approfondissement de l'Etat-providence. Action publique universaliste	Subsidiarisation Etat-providence sélectif; traitement territorial des problèmes

La France des années 1950-60 est la plus proche du premier type de système politique dans lequel la puissance publique se manifeste par une prise en charge globale sinon

²³ *ibid*, p.580.

hégémonique des problèmes. L'Etat maîtrise alors centralement la définition à la fois des questions à traiter et des solutions à apporter, le pilotage et la conduite des opérations. Son action se traduit par l'édiction de règles universalistes et le recours à des technicités autonomes.

Un autre mode de gouvernement " pluraliste, ouvert et différencié dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes " ²⁴ va lui succéder à partir de la fin des années 1970. Deux types de phénomènes sont invoqués comme étant à l'origine de ces mutations : la décentralisation réalisée dès 1982 par l'Etat au bénéfice des collectivités locales, la crise économique et celle de l'Etat-providence ; l'Etat manque d'argent pour prendre en charge la couverture de tous les besoins. Il laisse ainsi la place à d'autres intervenants et externalise sur les collectivités locales le coût d'une gestion rapprochée en particulier dans le domaine social.

Dans le deuxième type de gouvernement, la puissance publique intervient par la formulation de politiques que les auteurs désignent comme " constitutives ", à la différence de celles " distributives " caractéristiques de la première période. Elles se traduisent par la mise en place de procédures organisationnelles, des scènes d'échange, des contextes d'action que l'Etat investit de valeurs mais dont il délègue le traitement du contenu. Ces procédures permettent l'association d'acteurs locaux traditionnels – élus, administrations - mais aussi nouveaux - associations, professionnels sociaux - qui se mobilisent dans la négociation avec l'Etat. Il s'agit ainsi moins de distribuer des ressources de manière égalitaire que de gérer leur utilisation pour produire du développement. Depuis 1980 d'ailleurs, le Ministère de l'intérieur préfère parler de **développement du territoire** et non pas d'aménagement.

L'évolution de l'ingénierie institutionnelle, du rôle et de la place de l'Etat dans la production de l'action publique va de pair avec le renouvellement de ses logiques d'action - aspect davantage traité dans les travaux des sociologues. Pour Pierre Rosanvallon, " l'Etat-providence traditionnel " fonctionne comme une machine à indemniser ; ce fut un " Etat-providence compensateur ", un " Etat passif-providence ". Avec le déclin de la société assurantielle, il entre dans une crise philosophique qui, succédant aux crises financière et idéologique, conduit à reprendre à la racine la question des droits sociaux et à explorer les formes que pourrait prendre un " Etat-actif-providence " ²⁵. Dans les politiques sociales, " la révolution discrète du RMI " en serait un exemple : ce n'est ni une *aide sociale* - destinées à des marginaux, des " cas sociaux " - ni une *protection sociale* - indemnisant, des " ayants

²⁴ *ibid*, p.590.

²⁵ Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1995, " Introduction ", pp. 10-11.

droit ”²⁶. C’est le passage de la notion de droit à la notion de contrat qui, d’après l’auteur, répond au souci de transformer “ les dépenses passives ” en dépenses “ actives ”, de payer des travailleurs plutôt que d’indemniser des chômeurs²⁷.

Dans le domaine de l’action sociale, Robert Castel décrit la succession de deux politiques qu’il qualifie respectivement “ d’intégration ” et “ d’insertion ”. Les premières “ sont animées par la recherche de grands équilibres, l’homogénéisation de la société à partir du centre. Elles procèdent par directives générales dans un cadre national. Ainsi les tentatives pour promouvoir l’accès de tous aux services publics et à l’instruction, une réduction des inégalités sociales et une meilleure répartition des chances, le développement des protections et la consolidation de la condition salariale ”. Les secondes, apparues au début des années 1980, obéissent “ à une logique de discrimination positive : elles ciblent des populations particulières et des zones singulières de l’espace social, et déploient à leur intention des stratégies spécifiques ”²⁸.

Il est possible de transposer ces analyses, comme le fait Dominique Schnapper, dans un tout autre domaine qui est celui des politiques culturelles. L’auteur montre ainsi qu’on peut distinguer à propos de “ l’Etat d’intervention culturel ” deux âges successifs généralement désignés comme “ l’action culturelle ” et la “ démocratie culturelle ”²⁹. “ Dans le premier, qui a dominé la période 1958-1981 et qui prolongeait directement la politique du Front Populaire et du Gouvernement de Vichy, la politique consistait à agir pour démocratiser l’accès aux œuvres de culture, c’est-à-dire donner à tous les citoyens un droit égal réel pour accéder aux pratiques culturelles ”. Au nom de la démocratisation de la culture, les fondateurs des Maisons des Jeunes et de la Culture, avaient pour ambition de permettre aux classes populaires de fréquenter les manifestations culturelles dont elles étaient exclues. Dans l’âge de la “ démocratie culturelle ”, advenu à partir de 1981, “ l’Etat agit désormais pour animer et susciter la création artistique elle-même ”. Il ne vise plus seulement à assurer l’accès aux œuvres de culture à tous, mais surtout à favoriser et à encourager la création. Il est devenu acteur du monde culturel, intervenant dans la définition même des biens culturels³⁰. Pour l’auteur, ces manières de faire qui manifestent le passage des politiques de l’égalité des chances à celles de la discrimination positive et rompent avec la conception d’un Etat libéral sont le fruit essentiellement d’une dynamique de changement endogène. Intervenant toujours plus dans les relations sociales, l’Etat est devenu de plus en plus particularisant, attaché à prendre toujours plus en compte la diversité des cas

²⁶ *ibid.*, p. 167 et sq.

²⁷ *ibid.*, p.107.

²⁸ Castel, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, p. 418

²⁹ Urfalino Philippe, *L’invention de la politique culturelle*, Paris, la Documentation française, 1996 ; Moulinier Pierre, “ L’action culturelle ”, Waresquiel Emmanuel (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles depuis 1959*, Paris, Larousse/CNRS, 2001 cités par Schnapper Dominique, *La démocratie providentielle. Essai sur l’égalité contemporaine*, op.cit., p. 72.

individuels. Renforcée par l'inertie bureaucratique ou encore par des facteurs externes comme ceux qui tiennent à la crise financière, cette dynamique n'en trouve pas moins sa source dans le projet proprement démocratique - assurer l'égalité réelle des conditions sociales, par-delà celle, formelle des droits³¹.

La transformation des logiques d'action lisible dans des interventions traditionnelles - nationales et sectorielles - de l'Etat l'est peut-être encore davantage à un " niveau local " où l'on assiste au développement de politiques *territoriales* avec pour archétype les dispositifs de la Politique de la ville et du développement social urbain. *Sélective, contractuelle, partenariale, territoriale* la Politique de la ville offre en effet l'exemple le plus abouti et systématisé des évolutions induites en matière d'action publique par la transformation de l'ingénierie institutionnelle de la république. Avec pour but d'apporter des moyens " exceptionnels " aux " quartiers les plus en difficulté ", elle repose sur un engagement conjoint de l'Etat et des collectivités territoriales prenant la forme d'un " Contrat de ville "; ses dispositifs sont ouverts aux partenaires sociaux traditionnels (CAF, CDC, FAS), mais aussi à des acteurs issus du monde économique et de la société civile (associations); en lieu et place des catégories sociales classiques, elle adopte une définition spatiale - *territoriale* - de l'objet de son action. Initiées au milieu des années 1970, les procédures territoriales - " Habitat et Vie sociale " (1976), " Développement social des quartiers " (1982-1993), " Contrat de ville " (1994) ont été multipliées et renforcées tout au long des années 1980 pour être systématisées dans la décennie suivante sous l'appellation de "Politique de la Ville et du Développement social urbain". Leur institutionnalisation progressive est ponctuée par la création d'une Délégation Interministérielle à la ville (1988) et du Ministère de la Ville (1990). La Politique de la Ville dispose aujourd'hui d'un budget se chiffrant en plusieurs milliards de francs et concerne un nombre croissant de territoires. Les recherches qui s'y consacrent montrent qu'elle a conduit à un renouvellement important des actions de l'Etat, notamment en matière sociale.

Philippe Estèbe montre ainsi une triple ligne de rupture entre l'action sociale classique et la Politique de la Ville³². Celle-ci substitue d'abord une " logique d'interaction " sur laquelle sont basées les *démarches partenariales* à une logique intercession opérant entre les travailleurs sociaux et leurs clients. À la place d'un monopole d'agents spécialisés (les travailleurs sociaux), la Politique de la ville oeuvre à " l'institutionnalisation ", c'est-à-dire à la diffusion de l'action sociale dans la logique de chaque institution (éducation, logement, justice, police, etc.). Une troisième rupture vient enfin consacrer les deux premières à savoir, l'irruption du politique - l' élu - clé de voûte de la transformation des situations sociales

³⁰ *ibid.*, pp. 72-73.

³¹ *ibid.*, pp. 69-71.

problématiques, au centre des opérations de développement social des quartiers. “ La Politique de la Ville propose en matière d’action sociale une véritable redistribution des cartes qui n’efface pas les pratiques antérieures mais les réagence, sous le triple registre du territoire, de l’institutionnalisation et du politique ”.

Que ce soit dans le gouvernement politique, l’ingénierie de l’action publique ou dans les différents domaines d’intervention de l’Etat-providence, politistes et sociologues insistent sur les changements opérés durant les dernières décennies. Qu’en est-il, dans ce contexte, des modalités de gestion de la différence ethnique et culturelle ? Ont-elles également évolué et comment ? Avant d’envisager des réponses, j’essaierais de résumer en quelques mots les principaux facteurs de changement. A suivre les développements cités mais dont la liste n’est nullement exhaustive, plusieurs points semblent récurrents.

Le passage tout d’abord d’un Etat universaliste à un Etat “ particularisant ”, voire particulariste, aux interventions non plus générales mais “ sélectives ”. S’il n’entend pas substituer l’idée d’équité à celle d’égalité comme on a pu le soutenir parfois, il se propose de corriger l’abstraction de l’égalité des chances par des actions “ prioritaires ”- “ préférentielles ”, de “ discrimination positive ”. Celles-ci ne reposent pas toutefois sur un droit, comme les mesures de la protection sociale universaliste, mais sur un contrat : on peut citer ici l’exemple aussi bien des contrats individuels d’insertion dans la mise en œuvre du RMI que des contrats territoriaux de la Politique de la Ville.

Deuxième point saillant, d’ailleurs logiquement relié au premier, est celui contenu dans la formule de “ dépenses actives ”. L’aspect en est double. D’une part, il s’agit de valoriser des ressources particulières dont sont détenteurs les individus plutôt que “ d’indemniser ”, de “ réparer ” des inadaptations dont ils sont les victimes. Il s’agit, d’autre part, que cela concerne l’Etat, les élus ou la société civile, d’adopter une posture “ active ” : coopérer, participer, contracter bref, c’est l’image de la France qui “ se mobilise ” à la place de celle qui “ s’administre ”. Une notion me semble traduire tout particulièrement ce changement de représentation et de modalités d’action qui est celle du **développement**. Le développement est aujourd’hui omniprésent - il est individuel, social, culturel, urbain, économique, territorial, local, durable etc. avec des combinaisons infinies de ces termes entre eux. A suivre Simon Wuhl, la notion est issue d’une problématique économique appliquée initialement aux pays dits “ en voie de développement ”³². Elle évoque une opposition à la logique “ d’en haut ” d’un système de production sous l’emprise de grandes structures qui “ mutilent l’esprit d’initiative et gaspillent la ressource humaine ”. L’idée de développement “ par en bas ” s’appuie, au

³² Estèbe Philippe, “ Les métiers de la Ville ”, *Esprit*, “ A quoi sert le travail social? ”, *op.cit.*, pp.48-60.

³³ Wuhl Simon, *Insertion : les politiques en crise*, Paris, PUF, 1996, pp. 45 et sq.

contraire, sur l'autonomie, le potentiel créatif et l'implication des travailleurs dans un processus productif sur lequel ils ont une certaine prise. Transposé dans le domaine politique et social, le développement porte la même logique d' "intervention endogène " avec des revendications formulées localement et une possibilité de contrôle des réponses apportées. L'Etat distributeur de prestations se transforme alors en une sorte " d'Etat animateur " ³⁴, partenaire, propulseur qui mise sur la *mobilisation* de son appareil administratif, des milieux politiques locaux, de la société civile.

Les développements présentés ici soulèvent cependant une autre question. Les études commentées ont en commun d'insister sur la dynamique d'évolution, de " mutation ", de " transformation ". Le fait le plus saillant (mais aussi le plus facile à décrire) étant le changement, il me semble également nécessaire de tenir compte des éléments de continuité. Plutôt que leur succession dans le temps, j'essayerai donc de retracer ici, sur un plan synchronique, deux types d'intervention de l'Etat-providence, en parlant non d'étapes historiques mais de **types d'action publique**. Il s'agit ainsi de mettre en évidence, sur le mode de l'analyse idéal-typique, des principes d'action aux contours certes historiques, mais dont la cohérence est logiquement renforcée, afin d'en fabriquer des outils pour la recherche ³⁵. L'idéal-type étant dans la sociologie weberienne un instrument du jugement d'imputation, la formulation de ces deux logiques d'intervention de l'Etat-providence me permettra d'explorer ce qui, dans les pratiques actuelles, relève de nouveaux modes de gestion de la diversité.

³⁴ l'expression est empruntée à Donzelot Jacques, Estèbe Philippe, *l'Etat-animateur : essai sur la Politique de la Ville*, Paris, éd. Esprit, 1994.

³⁵ Weber Max, *Essais sur la théorie de science*, op.cit.

Types d'action publique

Cadre et principe de la légitimité politique	Etat-Nation " triomphant " Citoyenneté " classique " Nationale, formelle	Décentralisation politique et construction supra-nationale. Citoyenneté post-nationale – locale, participative, sociale etc.
Horizon de valeurs et finalité de l'action publique	Egalité des chances à travers l'égalité des droits civils, sociaux, politiques	Correction de " l'abstraction " de l'égalité des chances par des mesures de " discrimination positive " Idée d'équité
Mots Clé	République Intégration, solidarité nationale Cohésion nationale	Démocratie locale, participative ... Développement territorial Lien social, participation
Mode opératoire	Etat-providence universaliste : logique assurantielle, redistributive; indemnisation d'" ayant droits "	Etat-providence sélectif : allocation de moyens sur la base d'engagement contractuels et " sur projet "
Rapport à la diversité	Source de handicaps ; correction des différences afin de favoriser le processus de convergence et garantir la cohésion nationale	Potentiel à valoriser afin d'assurer une meilleure participation de chacun à la société

Ce " tableau de pensée ", pour reprendre le terme de Weber, qui se veut un " cadre opératoire " pour la recherche, permet d'organiser de manière logique, autour de quelques oppositions, les éléments qui étayent l'existence de différents types d'action publique. Le premier traduit une vocation égalitaire et normalisatrice qui est celle de la société nationale par excellence; sa logique est celle de la compensation de handicaps ; son cadre politique est la République et son but ultime, l'intégration et la cohésion nationales. Le deuxième en appelle à l'idée de **développement**, fondé sur la prise en compte de situations particulières et la mobilisation des acteurs sociaux ; ses approches sont " sélectives ", organisées sur la base de contrats et de projets. Dans les termes du débat public, cette double orientation oppose des notions comme l'égalité et l'équité, démocratie et République, ou encore citoyenneté nationale à celle, participative, active, locale.

Pour s'être succédés dans le temps, les deux types d'action propres à l'Etat-providence n'opèrent pas moins de manière concomitante. En systématiser les caractéristiques permet de montrer les limites de la lecture en termes de basculement, en sorte qu'il conviendrait mieux de parler de multiplication et de sédimentation, plutôt que d'évolution ou de mutation dans le temps.

Pour ce qui est de la citoyenneté, par exemple : on a constaté, à de nombreuses reprises, le fait qu'elle soit, dans ses formes traditionnelles, dévaluée. Avec l'affaiblissement de la réalité nationale, elle fut soumise à des critiques à la fois "par le bas", à travers la montée des demandes de reconnaissance, et "par le haut", par des processus d'organisation politique supranationale dont la construction européenne est l'exemple par excellence. On lui a opposé une série d'alternatives que traduisent les termes de "citoyenneté sociale", "post-nationale"³⁶, "locale". Mais si ces notions bénéficient d'une audience politique et "intellectuelle", force est de constater qu'elles manquent pour l'heure de consistance. La citoyenneté européenne n'est que la conséquence de la citoyenneté nationale. Quant à la citoyenneté "locale", elle serait à assimiler essentiellement à une mouvance d'idées et d'expériences, développées déjà depuis le siècle dernier, mais conçues sur un mode assez flou, en l'absence de redistribution juridique du pouvoir, comme la "participation des habitants aux processus politiques locaux".

Cette remarque vaut pour le débat qui oppose égalité et équité. La notion d'équité, même si elle est représentative d'une nouvelle logique d'intervention de la puissance publique, souffre aujourd'hui d'un manque de légitimité ; elle est même utilisée comme terme-repoussoir. La valeur de l'égalité à travers l'accès aux droits civils, sociaux et politiques est, en revanche, très largement réaffirmée et demeure une fin et l'horizon de valeurs explicites de l'action publique. Les mesures préférentielles ou exceptionnelles dites de "discrimination positive" qui visent à corriger "une égalité des chances en panne" ne sont dès lors envisagées que comme un "renforcement provisoire" du "droit commun"³⁷. De plus, ces moyens exceptionnels mobilisés temporairement par l'Etat ne constituent pas un droit comme ceux qui découlent du système de protection sociale universaliste. Ils reposent, comme je l'ai souligné plus haut, sur des engagements contractuels contingents de projets particuliers.

L'idée de discrimination positive appelle enfin une autre série de remarques. Son "invention" n'est pas aussi récente qu'on aurait tendance à le croire, même si ses usages institutionnels sont allés en se systématisant³⁸ ; elle n'est pas nécessairement contradictoire

³⁶ Pour une discussion de ces notions voir Schnapper Dominique, *La relation à l'Autre, op.cit.*, pp. 412 et sq.

³⁷ Telles sont notamment les recommandations des conseillers d'Etat cf. Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, rapport public, Paris, La documentation française, 1996.

³⁸ Cf. Calvès Gwénaële, *Les politiques de discrimination positive*, Paris, la Documentation française, 1999.

avec un certain universalisme républicain : comme le rappelle Robert Castel, parmi d'autres, l'aide sociale a toujours fonctionné selon les principes de la discrimination positive³⁹. A la différence de la protection sociale, universaliste, qui rétribue l'individu pour son inscription au sein du système productif - l'assurance-chômage par exemple - l'aide sociale ou l'assistance est une aide essentiellement " politique ", attribuée pour " garantir la cohésion sociale ". La plupart des minima sociaux en sont des exemples.

Pour être apparus de manière successive dans le temps, ces deux types d'intervention publique ne sont donc pas moins mobilisés à l'heure actuelle de manière concomitante. Les politiques de l'insertion n'ont pas remis en cause mais complété le système de protection sociale. Les procédures contractuelles de la Politique de la Ville ne sont que le renforcement parfois la mise en cohérence des moyens de " droit commun ", mobilisés par les administrations et les collectivités territoriales. De plus, ces deux types d'action par lesquels se manifeste la puissance publique sont pour l'heure parfaitement hiérarchisés. Là où le premier reste investi d'une légitimité incontestable et demeure l'horizon de valeurs indépassable de la société, le deuxième est conçu comme un " moyen au service de ", une manière d'atteindre des objectifs réaffirmés qui sont ceux de l'égalité et de la cohésion nationale. " Le débat opposant égalité et équité est mal posé aussi longtemps qu'il place les deux notions sur un même plan et nous impose de choisir entre deux valeurs de même ordre. Par contre, s'il est entendu que l'égalité constitue une fin, un horizon, et l'équité un moyen, il devient dès lors possible et souhaitable de les associer au sein d'une même démarche " - écrit dans cet esprit Michel Wieviorka⁴⁰.

Pouvons-nous lire cette double approche dans le traitement social et politique de la différence ? Les politiques de l'intégration qui acceptent " sans arrière-pensée qu'il subsiste des spécificités notamment culturelles ", mais mettent l'accent " sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits ", sont à mes yeux emblématiques de la première manière d'agir. La deuxième qui implique une approche différentielle et communautaire existe-t-elle en matière d'ethnicité ? Quelles formes prend-elle lorsque le discours politique et social demeure celui de l'intégration par l'universel républicain ?

La Politique de la ville : du multiculturalisme à la française ?

Transposé à la question de la différence culturelle, le spectre de la *discrimination positive* qu'on peut considérer comme emblématique des nouveaux modes intervention de

³⁹ Castel Robert, " Du travail social à la gestion sociale du non travail ", *Esprit*, " A quoi sert le travail social? ", *op.cit.*, pp. 28-48.

⁴⁰ Wieviorka Michel, *La différence*, Paris, Balland, 2001, p. 93.

l'Etat-providence évoque, à tort ou à raison, un ensemble de partis pris intellectuels, idéologiques et politiques, englobés aujourd'hui dans le thème du *multiculturalisme*. A suivre Michel Wieviorka, " dans ces dimensions proprement sociales, le multiculturalisme repose sur un principe d'équité qui [...] consiste à donner des moyens préférentiels aux membres de groupes défavorisés à leur proposer un traitement particulier, des places quasi réservées dans les entreprises ou à l'université mais aussi des avantages fiscaux dans les zones où ils sont en nombre significatif, des ressources complémentaires pour les écoles publiques des quartiers où ils habitent, etc. "41

L'idée du multiculturalisme recouvre cependant une réalité mouvante et hétérogène. Les réserves formulées plus haut à l'endroit de l'*intégration* sont à réitérer ici. Parler de société multiculturelle au sens descriptif renvoie à un constat de fait qui est celui que les démocraties modernes ou les sociétés humaines de manière plus générale sont par définition multiculturelles. Lorsque la notion de *multiculturalisme* fait son apparition dans les années 1960, ce n'est donc pas le constat d'une réalité beaucoup plus ancienne qui est en cause, mais une conception renouvelée du lien démocratique et social. C'est à elle qu'il convient de s'intéresser.

Comme le montre Denis Lacorne, plus ancien que le terme de multiculturalisme, l'adjectif " multiculturel " apparaît pour la première fois dans la langue anglaise en 1941 pour décrire une société cosmopolite, composée d'individus transnationaux pour qui les nationalismes d'antan n'ont plus la moindre signification. Est " multiculturel " celui qui n'a ni préjugés, ni attaches patriotiques42. L'usage du terme " multiculturalisme " va se préciser à partir des années 1960-70 dans la presse anglo-canadienne mais aussi aux Etats-Unis. Sa popularité va croissant : pour une apparition dans 40 articles des grands journaux de la presse américaine en 1981, on compte 2000 occurrences en 199243.

Comme l'intégration, le multiculturalisme est à la fois un terme du débat public, un instrument politique et un concept de la recherche. Dans le champ académique, le décor est ici planté par le débat libéralo-communautaire qui a pris naissance dans les années 1980, au sein, principalement, de la philosophie politique de langue anglaise. L'émergence de cette interrogation est pour Alain Renaut liée au renouveau, après l'affaiblissement de la problématique marxiste, d'une vieille controverse de la philosophie politique entre pensée des Lumières et Romantisme allemand. Elle oppose un point de vue " libéral " à un autre dit " comunautarien ", dont les préoccupations, simplifiées à l'extrême, se résument dans un

⁴¹ *ibid.*, p. 92

⁴² Lacorne Denis, *La crise de l'identité américaine. Du melting-pot au multiculturalisme*, Paris, Fayard, 1997, p. 19 et sq.

⁴³ Glazer Nathan, " Multiculturalism and American exceptionalism " communication au colloque Multiculturalism, Minorities and Citizenship, Florence, avril 1996, cité par M. Wieviorka, " Culture, société et démocratie ", Wieviorka M. (dir.), *Une société fragmentée, le multiculturalisme en débat*, Paris, la Découverte, 1996.

questionnement portant sur la place qu'il convient de réserver dans les démocraties modernes aux liens communautaires. Doivent-ils être recouverts " d'un voile d'ignorance ", pour garantir la " justesse " des interventions d'un Etat " neutre " à toute " conception particulière du bien ", comme l'affirme la position libérale ? Sont-ils, au contraire, à valoriser afin de " vivifier " les forces sociales, dont l'avenir est hypothéqué par l'individualisme croissant de leurs membres, comme l'affirme le point de vue communautaire. Le débat remet à l'ordre du jour la controverse entre deux conceptions de la nature humaine : la première cristallisée par l'individu " arraché ", émancipé par la Raison des Lumières ; la deuxième est incarnée par l'individu " enraciné " du Romantisme allemand. C'est aussi deux conceptions qui s'opposent sur l'idée de liberté individuelle. Pour les premiers, la liberté est comprise dans une acception qu'il est convenu d'appeler " négative ", puisque c'est la liberté de faire ce qui n'est pas interdit, ce qui n'interfère pas avec la liberté d'autrui. Pour les seconds, la véritable liberté est celle de poursuivre les objectifs fixés par soi-même, liberté égale autonomie dans son acception positive⁴⁴.

Cette réflexion marque un tournant dans la recherche sur la place des appartenances particulières dans l'ordre démocratique moderne. Les sciences sociales avaient jusque-là approché les questions de l'altérité en s'intéressant principalement aux conditions sociales de son dépérissement ou de sa reproduction. Empreinte du raisonnement de la philosophie politique, à la recherche du régime politique le meilleur, la problématique multiculturelle s'attache, en revanche, à l'étude de la faisabilité d'une reconnaissance politique des minorités ethniques, religieuses, culturelles dans l'espace national. On peut regretter aujourd'hui le peu d'articulation de ces deux points de vue, débouchant au mieux sur la juxtaposition d'observations empiriques et de choix normatifs, au pire sur l'éloge d'un ordre politique imaginaire, déconnecté des enseignements de l'étude des pratiques sociales de l'altérité.

Développé d'abord dans les travaux de langue anglaise, le débat multiculturel va bénéficier d'une large audience en Europe et en France où l'on a déjà tendance à aborder les questions de l'immigration en termes politiques et philosophiques⁴⁵. Une des manières de poser le problème est celle que proposent les chercheurs du CADIS⁴⁶. Leur ouvrage collectif, *La société fragmentée*, paru en 1996, érige la différence culturelle en *nouvelle question*

⁴⁴ Pour une synthèse des débats on peut consulter Berten André, Da Silvera Pablo, Portois Hervé, *Libéraux et communautariens*, Paris, PUF, 1997.

⁴⁵ A suivre certains auteurs, le débat multiculturel permettrait de rapprocher aujourd'hui les recherches menées par la sociologie américaine et européenne, car il ouvre des compromis possibles entre différentes traditions intellectuelles et nationales. En effet, la sociologie américaine qui est une sociologie des groupes plutôt que des institutions est ainsi appelée à porter son regard sur les questions de l'intégration nationale et politique, thème depuis toujours affecté par la sociologie française.

⁴⁶ Pour une autre présentation du débat français sur le multiculturalisme, Bertheleu Hélène, " De l'unité républicaine à la fragmentation multiculturelle : le débat français en matière d'intégration ", *les Cahiers du CERIEM*, n°2, mars 1997, pp. 63-72.

*sociale*⁴⁷. A la suite des analyses proposées par Alain Touraine⁴⁸, les auteurs voient en la séparation des ordres culturel et social une des caractéristiques essentielles de la période contemporaine, entraînant la non-congruence, voire l'antinomie de deux logiques d'action - l'une instrumentale (économique), l'autre identitaire (culturelle). L'option multiculturelle comme politique volontaire de reconnaissance des différences trouve, d'après Michel Wieviorka, sa justification et ses fondements dans la recherche " d'une médiation institutionnelle ", permettant précisément de pallier *l'antinomie* des deux ordres.

Une autre approche de la question multiculturelle en France est illustrée par les travaux de Sylvie Mesure et d'Alain Renaut⁴⁹. Leur réflexion repose également sur la mise en évidence d'une *contradiction* entre l'abstraction du citoyen, aux fondements du libéralisme politique, et les besoins de reconnaissance exprimés par des individus qui se veulent désormais égaux dans et non par-delà leurs différences. Pour les auteurs, cette nouvelle critique *communautaire* de la citoyenneté est parallèle à celle qui fut formulée des décennies plus tôt par la pensée marxiste, qui avait souligné les tensions à l'oeuvre entre un projet politique formulé dans les termes de l'égalité des citoyens et le fonctionnement du système économique qui, lui, produit de l'inégalité. De ces contradictions entre une différence matérielle et une égalité formelle naît historiquement l'Etat-providence. Pour Sylvie Mesure et Alain Renaut, l'Etat libéral doit répondre aujourd'hui aux critiques communautaires en prenant en compte la diversité culturelle dans le processus démocratique, comme il l'avait fait par le passé pour la critique marxiste. Les auteurs proposent pour cela la proclamation de " droits culturels ", vus comme " la liberté égale des individus de choisir des références culturellement partagées ". Les droits culturels permettraient au libéralisme politique d'intégrer les nouvelles critiques qui lui sont opposées en conservant ses fondements. Ils lui éviteraient deux écueils symétriques et opposés que sont l'individualisme abstrait et le collectivisme de droit.

Ces deux réflexions procèdent également de la mise en relation de différents ordres de la vie sociale dont celui de la culture. Analysée en termes d'antinomie, de contradiction ou de tension, cette relation interroge, avant tout, par les termes qu'elle met en rapport. Est-ce celui de l'appartenance particulière adossée à un projet politique qui repose sur l'idée implicite de l'homogénéité culturelle ? ; est-ce celui de la difficulté économique et de l'exclusion opposée aux idéaux d'égalité républicaine ? La critique multiculturelle repose en

⁴⁷ Wieviorka Michel (dir.), *Une société fragmentée*, op.cit.. D'autres ouvrages sont venus compléter les débats depuis cette première formulation. Voir par le même auteur, *La différence*, op.cit. ou encore *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Actes du colloque de Cerisy, Paris, Balland, 2000. Voir également Touraine Alain, *Pourrions-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, Paris, Fayard, 1997 ; *Critique de la modernité*, Paris, Fayard, 1992, ainsi que son article " Pour une société multiculturelle ", *Libération*, 8 Octobre 1990.

⁴⁸ Touraine Alain, *Critique de la modernité*, op.cit.

⁴⁹ Mesure Sylvie, Renaut Alain, *Alter ego : les paradoxes de l'identité démocratique*, Paris, Aubier, 1999.

réalité sur une relation à trois et non pas à deux termes ce qui débouche respectivement sur une “ critique forte ” et “ une critique faible ” du libéralisme politique.

La “ critique faible ” procède de la mise en rapport de l'ordre culturel et de l'ordre politique. Elle argumente pour la reconnaissance de droits culturels individuels au nom du respect des préférences individuelles et au nom de la dignité humaine. La critique forte adjoint à l'idée de disqualification culturelle, celle de l'inégalité économique. On est donc bien en présence d'une relation à trois termes où se joue la contradiction complexe entre l'économique, le culturel et le politique. L'inspiration d'un programme politique (au sens de *policy*) du premier type résiderait ainsi dans l'ambition de permettre la libre expression de ce qui est de l'ordre de la préférence individuelle ; dans le deuxième cas, il s'agirait de remédier aux torts causés. Une allocation de subsides publics dans le premier cas serait compatible avec l'idée de promotion des conditions nécessaires à l'exercice des droits culturels ; dans le second, elle pourrait relever du projet de créer les conditions d'un égal accès aux différentes sphères de la vie sociale. Michel Wieviorka distingue ainsi deux types d'action multiculturelle, selon qu'elle associe ou non les problématiques d'injustice sociale et de disqualification culturelle⁵⁰. Il parle d'un multiculturalisme “ intégré ” qui est celui que pratique le Canada et “ éclaté ” pour ce qui est de l'*affirmative action* américaine qui entend traiter prioritairement non des problèmes de reconnaissance culturelle mais de justice sociale et de lutte contre les discriminations.

Dans un domaine où les débats acquièrent rapidement une dimension programmatique et politique, penchons-nous sur ces deux expériences, parmi les plus discutées en France.

C'est le *Civil Rights Act* de 1964 qui est l'acte fondateur des politiques de traitement préférentiel aux Etats-Unis⁵¹. Un siècle après la guerre de Sécession, cette loi réalise la promesse des grands amendements, en offrant enfin à la minorité noire la garantie du droit de vote, la désagrégation effective des écoles et des lieux publics et, d'après “ le Titre VII ” de la loi, l'égalité des chances pour l'accès à l'emploi, c'est-à-dire l'interdiction de toute discrimination fondée sur “ la couleur, la religion, le genre ou l'origine nationale ”. Les décrets d'application signés en 1965 par le président Johnson, donnent une première définition du concept d'*affirmative action* : le bénéficiaire d'un contrat fédéral doit désormais “ prendre des mesures concrètes ” [*take affirmative action*] pour que les candidats à l'emploi ou les employés déjà engagés soient traités sans considération de leur race, couleur, sexe ou origine nationale.

⁵⁰ Wieviorka Michel, *La différence*, op.cit., p. 84 et sq.

⁵¹ J'emprunte l'ensemble des développements qui vont suivre à Denis Lacorne, op.cit., pp. 297 et sq.

Dans ces premières initiatives, comme le montre Denis Lacorne, il n'était pas question de quotas ethniques, ni de proportionnalité entre groupes majoritaires et minoritaires. La loi était *colour-blind* : elle affirmait l'égalité des chances pour tous sur une base individuelle. Elle a néanmoins abouti à la mise en place d'une véritable " arithmétique raciale ". Ce fut l'œuvre des deux agences fédérales chargées de la gestion des contrats entre l'Etat fédéral et des entreprises privées : le Bureau de contrôle des contrats fédéraux et la Commission de l'égalité des chances pour l'emploi. Cette dernière avait pour tâche d'inciter les entreprises privées à mettre fin " volontairement " à leurs pratiques discriminatoires pour éviter le risque d'encourir des poursuites judiciaires. Pour cela elle avait besoin d'instruments de mesure et de résultats quantifiables. " C'est dans ce contexte particulier que des fonctionnaires inventèrent, littéralement, le véritable sens de l'*affirmative action* sans qu'il y ait eu de débat public ou de vote du Congrès. Les fonctionnaires n'étaient pas des idéologues [...] Leur seule préoccupation était d'ordre bureaucratique : démontrer chiffres à l'appui, l'efficacité de leur gestion administrative ". Il fut ainsi mis en place dès 1968 un système de recrutement qui se proposait d'assurer " l'égalité réelle " devant l'emploi, en tâchant de reproduire à l'intérieur des entreprises la composition ethno-raciale de la population au moyen de quotas.

Inventée par un président démocrate, l'*affirmative action* fut maintenue et renforcée par une succession de présidents démocrates et républicains, de Johnson à Clinton. Sous la présidence de George Bush, le ministère du travail exigea de toutes les sociétés financées par l'Etat fédéral des " programmes satisfaisants " d'*affirmative action* ce qui vise 95000 entreprises et 270 000 personnes. En 1994, 25 % de tous les marchés publics accordés à des PME furent concédés à des " entreprises minoritaires " (contrôlées par des individus appartenant à des minorités) alors que ces entreprises ne représentent que 9% des PME américaines. L'arithmétique raciale fut également relayée par les politiques de recrutement des grandes universités américaines. Mais sa complexité ne manqua pas de porter les affaires devant la justice.

L'arrêt Bakke (1978) de la Cour Suprême est la première grande décision concernant l'*affirmative action*. Il donne tort à l'école de médecine d'une université bénéficiant d'aides fédérales qui souhaite créer deux systèmes d'admission distincts pour les étudiants en première année. Mais il n'interdit pas pour autant le traitement préférentiel. Pour la Cour, une université a le droit d'utiliser des critères économiques, ethniques ou raciaux pour " diversifier " ses promotions, la diversité faisant partie des " libertés universitaires " protégées par le 1er amendement de la Constitution. Dans cette perspective, l'université peut considérer " la race " comme un argument complémentaire, à condition que ce critère ne soit pas exclusif et qu'un nombre de places ne soit pas réservé à l'avance à un groupe particulier.

L'arrêt Bakke a fait jurisprudence et, à suivre Denis Lacorne, au nom de la diversité du corps étudiant, les universités américaines, y compris les plus prestigieuses, poursuivent leur recrutement " ethnique ", même si toutes ne jouent pas le jeu de la transparence. l'Université de Californie à Los Angeles, une des rares dans ce cas, a admis en 1994 environ le tiers de ses étudiants en première année sur des critères non seulement méritocratiques mais aussi socioéconomiques et ethnoraciaux. La moitié de ces étudiants sont des " Hispaniques ", les " Noirs " et les " Asiatiques " se partageant l'autre moitié. " L'affirmative action est ainsi le " coup de pouce " qui permet à une université réputée de maintenir une bonne image, de satisfaire la volonté du législateur, et de continuer à bénéficier de crédits fédéraux " ⁵².

Tenir comptes " des races " au présent pour mieux les faire disparaître à l'avenir, tel est, d'après Denis Lacorne, le paradoxe de l'antiracisme américain. L'auteur y ajoute un deuxième : l'*affirmative action* n'aurait pas besoin d'exister si les écoles américaines remplissaient correctement leur rôle éducatif. Or cet objectif raisonnable - mais aussi plus coûteux - est " malheureusement hors d'atteinte ". Vues sous cet angle, les politiques de préférence raciale apparaissent comme étonnamment conservatrices. Comme l'observe Michael Walzer, elles ne menacent en rien la hiérarchie sociale ou la structure de classes et peuvent avoir un effet pervers si elles violent les droits individuels.

L'adoption de la politique du multiculturalisme au Canada est à relier, d'après Denise Helly, à la tardive construction de l'Etat moderne canadien et aux contestations particularistes qu'il connaît⁵³. Lorsque le gouvernement libéral crée en 1971 la notion de citoyenneté plurielle, l'Etat canadien n'existe de manière autonome que depuis quelques décennies. Sa décolonisation a commencé dans les années 1930 et il s'est consolidé dans l'après-guerre autour d'un projet universaliste de la citoyenneté et du respect des droits individuels. Le discours politique égalitaire n'a cependant pas enrayé mais au contraire favorisé les revendications particularistes de tout bord : " les nations premières ", " les peuples fondateurs ", les immigrants et leurs descendants.

La société canadienne dans les années 1950-1960 est ainsi extrêmement divisée selon des lignes culturelles. Les actions adoptées par le gouvernement fédéral - programmes d'action positive pour les populations francophones, abolition des réserves amérindiennes, démocratisation de l'immigration - qui visent à renforcer la dynamique d'une citoyenneté rassembleuse n'arrivent pas à contrer la montée des demandes nationalitaires et

⁵² *ibid.*, p.309.

⁵³ Helly Denise, " Primauté des droits ou cohésion sociale. Les limites du multiculturalisme canadien 1971-1999 ", in *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Actes du colloque de Cerisy, *op.cit.* On peut lire une autre présentation des politiques canadiennes par Bertheleu Hélène, " Une politique de l'équité ? Des mesures et leurs effets dans trois secteurs de la société canadienne : associations ethniques, vie scolaire et sphère du travail ", *Les cahiers du CERIEM*, n° 6, décembre 2000, pp. 81-98.

ethniques. Face aux contestations, le gouvernement libéral met en place en 1971 la politique multiculturelle. Dans cette première période, le multiculturalisme canadien a donc été conduit, afin d'affirmer l'égalité des citoyens, de rompre toute hiérarchie sociale et politique basée sur la différence culturelle et, partant, de renforcer l'allégeance étatique. Il s'agissait de promouvoir une représentation de la société canadienne comme étant composée d'*individus* d'histoires différentes mais de statut égal.

“ Le pluralisme culturel est l'essence même de l'identité canadienne. Chaque groupe ethnique a le droit de préserver et de développer ses propres valeurs et culture dans le contexte canadien. Pour avoir deux langues officielles, nous n'avons pas deux cultures officielles et aucune culture particulière n'est plus officielle qu'une autre. Il incombe au gouvernement d'assurer le respect des libertés fondamentales, de développer l'identité canadienne, de renforcer la participation des citoyens, de renforcer l'unité canadienne et d'encourager la diversité culturelle ”⁵⁴.

La valorisation d'une double allégeance culturelle, l'aide à la transmission des langues maternelles des immigrants à leurs descendants, l'assistance financière aux organisations communautaires démocratiquement élues seront dès lors au cœur de l'intervention de l'Etat aboutissant à la formation de véritables élites bureaucratiques ethniques dont les contestations sont immédiatement canalisées vers les instances publiques.

La diversité culturelle est ici revendiquée au nom des droits et des libertés individuelles. Le multiculturalisme est conduit au nom du respect des orientations culturelles et religieuses personnelles par des élites fédéralistes soucieuses de consolider l'allégeance à l'Etat autour du projet universaliste de la citoyenneté et de réduire ainsi les demandes nationalitaires. C'est dans ce dernier aspect précisément que le multiculturalisme a échoué et c'est ainsi qu'à partir des années 1980, il s'est trouvé fortement contesté comme un facteur de fragmentation. Le souci de cohésion sociale, au-delà des libertés, sera désormais inscrit au premier rang des préoccupations politiques.

En dépit des pressions de la base, le Parti Conservateur au pouvoir de 1987 à 1993 n'abolit pas le multiculturalisme, mais fonde le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté expliquant la fusion de la façon suivante : multiculturalisme, puisque les Canadiens ont des antécédents culturels divers et citoyenneté, parce qu'ils sont unis par des valeurs partagées et un attachement commun au Canada. L'insistance est ainsi remise sur le sens d'appartenance à la société canadienne et le développement d'une identité canadienne. Le gouvernement libéral revenu au pouvoir en 1993 adopte aussi un nouveau discours faisant appel à l'idée de cohésion sociale. En plus de l'égalité, de la liberté et du

⁵⁴ Discours du Premier ministre Trudeau en 1971, *ibid.*

respect de la pluralité culturelle qui sous-tendent la citoyenneté canadienne depuis vingt ans, il veut désormais promouvoir de nouvelles valeurs communes telle la responsabilité et la participation civique afin d'ancrer une identité commune et une loyauté au Canada de tous les résidents. Dans ce contexte, à suivre Denise Helly, le multiculturalisme apparaît, dans sa deuxième phase, comme “ un adjuvant de nouvelles formes de mobilisation des citoyens ” qu'induisent la transformation de l'Etat-providence et l'individualisation de la société canadienne.

Ces deux exemples d'action multiculturelle font ressortir un contraste fort avec la France où la loi est tellement égalitaire et indifférente aux questions de “ couleur ” qu'elle ne tolère aucune mention des identités raciales, ethniques ou religieuses. Il y a à cela des raisons historiques : la première renvoie à la tradition d'intégration nationale dite “ jacobine ” mais antérieure au jacobinisme ; la deuxième, plus récente, rappelle les abus criminels du régime de Vichy. Briser le “ tabou ” de la catégorisation ethnique, ne serait-ce que dans le monde de la recherche, provoque ainsi en France des affrontements idéologiques d'une force extrême - en témoignent les échanges, que suscita dans la presse l'enquête de Michèle Tribalat.

Peut-on alors parler d'un multiculturalisme à la française ? Malgré les retournements idéologiques des dernières décennies, le mythe national français demeure essentiellement celui d'une société unitaire, universaliste et égalitaire qui n'a tracé d'autre chemin pour ses immigrés que celui de l'*intégration* vue comme la participation égale à une société commune à travers l'accès à des droits civils, sociaux, politiques. La permanence des politiques d'intégration, quelle que soit la tournure idéologique des débats, témoigne de cette continuité dans laquelle on peut voir avec Dominique Schnapper l'expression d'une tradition nationale, à la fois intellectuelle et politique.

Mais par-delà la prégnance d'un modèle national, c'est son évolution que j'ai choisi d'explorer dans cette étude à l'aide d'une hypothèse subsidiaire : s'il y a aujourd'hui un changement dans les modes de gestion de la diversité culturelle en France, elle se fait non par la remise en cause des idéaux “ républicains ”, mais par l'évolution, les changements structurels dans les pratiques d'intervention de l'Etat-providence. La lecture en termes de basculement entre deux types d'action publique prend ici tout son sens. Si le projet émancipateur, égalitaire et universaliste et de l'Etat l'avait conduit à envisager la différence comme une source de handicaps qu'il s'agissait de neutraliser, sa mutation en Etat “ développeur ”, à l'action sélective et différenciée, misant sur la mobilisation de son appareil administratif et de la société civile, peut-elle être à l'origine d'une *action multiculturelle* ? J'utiliserai cette notion dans un sens large afin d'en faire avant tout un outil exploratoire pour

la recherche. J'y associe l'idée d'une prise en compte dans l'action publique de la dimension ethnique avec une double implication : celle de la reconnaissance des allégeances et des identités particulières qui traversent le corps social, fondée sur une représentation positive de la différence ; l'allocation, pour y parvenir, de subsides publics.

Différents travaux semblent d'ores et déjà aller dans le sens d'une réponse positive à la question, même si on privilégie pour l'heure les formulations interrogatives. Leurs auteurs s'accordent pour trouver en France l'équivalent des principes d'action multiculturels, formulés dans les débats politiques et philosophiques ou incarnés dans des expériences concrètes, celle de *l'affirmative action* américaine étant souvent un horizon plus ou moins explicite du débat. Ce sont généralement les dispositifs de la Politique de la ville qui retiennent leur attention.

Dans un article intitulé " Un multiculturalisme à la française ? ", Joël Roman s'interroge sur ce que la France peut emprunter au meilleur de la tradition multiculturelle américaine⁵⁵. Il part d'un constat insolite selon lequel la société française d'aujourd'hui ne souffre point d'un " trop plein d'identités qui viendrait morceler l'unité nationale " mais, au contraire, d'un " déficit dans la consistance de cette identité nationale, trop délestée de son contenu affectif ou particulariste ". Elle est devenue une " société éclatée, déliée, travaillée en profondeur par les forces centrifuges de l'individualisme " ⁵⁶. Dans cette préoccupation de " l'organisation d'une référence commune dans une société profondément divisée " la France et les Etats-Unis aux " cultures politiques divergentes " doivent relever aujourd'hui un défi analogue. L'auteur nous soumet une hypothèse de travail : peut-être serait-il possible de corriger quelque peu les tendances centripètes de la société française en lui injectant une dose de multiculturalisme. " Un multiculturalisme à la française, ce serait la possibilité de mettre à contribution en vue du bien commun des identités singulières localement configurées, qu'elles aient pour ciment des pratiques professionnelles, une origine ethnique, des convictions religieuses, des particularismes régionaux, des singularités sexuelles etc.". Cela impliquerait, plutôt qu'une " mise à la norme ", de reconnaître la diversité de la société ainsi que la nécessité pour les individus de se construire personnellement en prenant appui sur un groupe particulier⁵⁷. Ce multiculturalisme à la française " ne se confond pas avec des rêveries d'isolats culturels autogérés, mais emprunte en revanche à l'idée de discrimination positive ce qu'elle a de meilleur : prévoir des dispositifs inégalitaires afin de corriger les inégalités de fait et d'induire des dynamiques égalitaires. C'est d'ailleurs - d'après l'auteur - ce qui est esquissé dans le cadre de la Politique de la Ville. Cette discrimination positive à la

⁵⁵ *ibid.*, p.146.

⁵⁶ Roman Joël, " Un multiculturalisme à la française ? ", *Esprit*, *Le multiculturalisme américain*, Juin 1995, pp. 145-159. Voir aussi son livre *La démocratie des individus*, Paris, Calman-Lévy, 1998.

⁵⁷ *ibid.*, p.156

française ne cible pas des groupes, mais favorise une action différenciée de l'Etat. Elle pourrait fournir les bases d'un " multiculturalisme bien tempéré " ⁵⁸.

Il est rejoint dans ce constat par son collègue Daniel Béhar qui, dans un article intitulé " Entre intégration des populations d'origine étrangère et Politique de la Ville : existe-t-il une discrimination positive à la française? ", se propose de réfléchir sur les mêmes questions ⁵⁹. Pour l'auteur, avec l'extension massive depuis une dizaine d'années de l'exclusion sociale, la politique d'intégration des populations d'origine immigrée, s'est trouvée confrontée à l'émergence de nouvelles politiques sociales dites " transversales " dont la Politique de la Ville constitue l'archétype. Or la politique de l'intégration et la politique de la Ville relèvent, d'après l'auteur, de deux visions stratégiques à terme opposées : pour la première les quartiers d'origine populaire et les populations immigrées représentent des situations à handicap qu'il faut pallier ; pour la deuxième, il s'agit là au contraire d'un potentiel de ressources à développer et à valoriser. Ces deux approches traduisent en matière d'action publique " les versants plutôt normalisateur et républicain, ou plutôt différentialiste et communautariste du débat politique ". La discrimination positive est au coeur de ce débat entre modèle républicain et communautariste. " Bien que pratiquant implicitement, depuis son origine, la discrimination positive, la politique d'intégration est aujourd'hui dans l'impossibilité politique de reprendre à son compte ce principe issu de politiques anglo-saxonnes du même type [...] au nom de la préservation du modèle républicain. En revanche, la Politique de la Ville, parce qu'elle entend agir de façon conjoncturelle en direction de catégories de territoires, peut admettre pour la première fois la nécessité d'un détour inégalitaire pour restaurer la norme républicaine et afficher publiquement le principe de discrimination positive à la française. Indicible à propos de la politique d'intégration, la discrimination positive est admissible pour la Politique de la Ville (...) Unanimement rejetée pour ce qui concerne les populations d'origine étrangère du fait qu'elle viendrait contredire de plein fouet les principes du modèle français d'intégration, la discrimination positive est revendiquée par tous en matière de Politique de la ville, parce que son caractère, alors territorial et conjoncturel, la rendrait compatible avec les principes républicains " ⁶⁰.

Une autre formulation des liens entre Politique de la Ville et action multiculturelle nous est proposée par Michel Wieviorka. Pour lui, " s'éloignant de façon plus ou moins nette de toute référence explicite à des identités particulières, il (le multiculturalisme) peut se voir spatialisé, inscrit dans des politiques appliquées à des territoires. Il en est ainsi en France dans le domaine des politiques de la ville qui comprennent l'instauration de " zones

⁵⁸ *ibid.*, p.157

⁵⁹ Béhar Daniel, " Entre intégration des populations d'origine étrangère et Politique de la Ville : existe-t-il une discrimination positive à la française ", *Hommes et Migrations*, mai-juin 1998, n° 1213, pp. 79-90.

⁶⁰ *ibid.*, p.83 et p.87

franches ” où des dégrèvements fiscaux sont accordés aux entreprises acceptant d’y créer des emplois, ou encore en matière scolaire avec les ZEP (zones d’éducation prioritaire), où des moyens complémentaires sont accordés aux établissements ”. L’auteur est cependant amené à constater que “ ces mesures n’entretiennent qu’un lien faible avec la question de la différence culturelle : elles visent des quartiers populaires où l’origine nationale et ethnique des habitants est diverse et elles n’entendent pas favoriser [...] la promotion de telle ou telle culture particulière [...] même si elles sont couramment soupçonnées de favoriser les immigrés au détriment des “ Français de souche ” ... ”⁶¹.

Pourtant, à suivre Véronique De Rudder et Christian Poiret, dans un pays comme la France où l’application d’une *affirmative action* en faveur de minorités infériorisées semble impossible, ce sont bien les mesures de la lutte contre les exclusions dont la Politique de la ville qui dessinent “ la voie étroite ” d’une action positive à la française. Leur définition est certes assez différente de celles américaines, mais dans le contexte politique et historique français, elles offrent une “ issue raisonnable ”, peut-être encore trop abstraite, permettant de combattre les effets du racisme tout en conservant une axiologie républicaine⁶².

Enfin, pour Dominique Schnapper également, les actions territoriales de l’Etat doivent être analysées comme des “ politique indirectes ” de gestion de l’ethnique puisque, par le prisme des “ banlieues défavorisées ” elles introduisent des problèmes qui auraient été qualifiés en Australie ou au Canada d’ethniques⁶³.

Un parallèle plus ou moins explicite est ainsi établi aujourd’hui entre multiculturalisme et Politique de la ville dont les travaux présentés ici offrent une vue non exhaustive. C’est à l’exploration minutieuse de cette hypothèse que sera consacrée la présente recherche. Si l’évolution du “ modèle français d’intégration ” vers une prise en compte accrue de l’ethnique doit être lue à la lumière essentiellement des mutations des modes d’intervention de l’Etat-providence - hypothèse que je soutiendrais ici - la Politique de la ville, généralement considérée comme l’archétype de ces changements, constitue donc un objet d’étude pertinent.

L’enquête sur laquelle repose cette recherche est formée de deux parties : la première concerne l’étude des aspects normatifs, politiques et institutionnels des politiques urbaines et se donne pour but de percevoir “ de l’intérieur ” les caractéristiques novatrices qui leur sont généralement attribuées. La deuxième est une enquête empirique, qui vise à vérifier la

⁶¹ Wieviorka Michel, *La différence*, op.cit., pp. 92 -93.

⁶² De Rudder Véronique, Poiret Christian, “ Affirmative action et “ discrimination justifiée ” : vers un universalisme en acte ”, *Immigration et intégration, l’état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999, p. 398. Voir aussi De Rudder Véronique, Poiret Christian, Vourc’h François, *L’inégalité raciste : l’universalité républicaine à l’épreuve*, Paris, PUF, 2000.

⁶³ Schnapper Dominique, *La démocratie providentielle*, op.cit., p. 200.

réalité et les modalités concrètes de mise en pratique des innovations politiques hypothétiques.

La première phase de l'enquête a consisté en une étude documentaire menée à partir de textes officiels – allocutions politiques, circulaires ministérielles, bilans et rapports retraçant les étapes du développement des politiques urbaines ont fourni ici l'essentiel du matériau d'analyse. Cette exploration aurait à l'évidence gagné à être complétée par des entretiens rapportant “ l'histoire vécue et informelle ” de la Politique de la ville. Mais n'étant pas inscrites dans un cadre institutionnel, mes recherches ont été vite confrontées aux limites et difficultés inhérentes à toute enquête sur l'administration. A la DIV, aussi bien qu'au FAS, elles furent circonscrites au centre de documentation et les tentatives pour l'élargir se sont révélées infructueuses. Pour saisir ces histoires parallèles, certains travaux universitaires réalisés à l'origine en réponse à une commande publique m'ont été donc particulièrement utiles. C'est notamment le cas de ceux de Jacques Donzelot et de Philippe Estèbe, anciens rapporteurs au Comité d'évaluation de la Politique de la ville, ou de Vincent Viet, auteur d'une histoire très documentée des politiques d'immigration en France, réalisée avec le concours de la DPM⁶⁴. Ces travaux comptent donc parmi mes sources d'information principales, même si j'ai également pu suivre leurs auteurs dans l'analyse et l'interprétation des données qu'ils proposent. Je me suis servie par ailleurs dans cette phase de l'enquête de recueils “ d'expériences ” édités le plus souvent par des organismes publics qui m'ont permis d'approcher les réalisations auxquelles donnent lieu “ sur le terrain ” les textes programmatiques.

A la lumière de cette enquête sur les aspects politiques et institutionnels, je suis venue à la conclusion qu'il fallait distinguer dans la Politique de la ville non pas un mais trois facteurs de changement qui expliquent l'irruption de l'ethnique dans l'action publique. C'est à ces trois formes de remise en cause de l'universalisme républicain véhiculées par les politiques urbaines qu'est consacrée la première partie de ce travail (1^{ère} partie).

Il y a tout d'abord celle, “ constitutive ” de la discrimination positive qui focalise généralement le débat public. La Politique de la ville s'est construite en effet comme une politique “ sélective de zone ” avec l'idée de concentrer ses moyens sur “ les quartiers le plus en difficulté ”. Elle a été ainsi à l'origine d'une catégorie inédite d'action publique qui est celle du *territoire*. Avec le développement des politiques urbaines les catégories territoriales, issues initialement de la négociation politique, ont été rationalisées par l'administration. Leurs usages institutionnels se sont alors multipliés et diversifiés, au-delà même des champs d'action de la Politique de la ville, jusqu'à devenir l'instrument privilégié d'une *affirmative action* française. Dans le monde du travail, de l'éducation, au sein de la fonction publique

⁶⁴ Viet Vincent, *La France immigrée. Construction d'une politique 1914-1997*, Paris, Fayard, 1998.

des places sont désormais réservées aux habitants des “ quartiers sensibles ”. Peut-on pour autant y voir une politique de reconnaissance; quelle est, en d’autres termes, la valence ethnique des catégories territoriales ? (1er chapitre) ;

Un deuxième défi au “ modèle français ”, plus récent, reflète l’inflexion donnée aux politiques d’intégration dont la Politique de la ville se veut le “ lieu d’application privilégié ”. C’est l’émergence de la lutte antidiscriminatoire qui, à la fin des années 1990, signe, pour beaucoup d’auteurs, un tournant dans le traitement social et politique de l’immigration en France. Vecteur d’une tendance à l’*ethnisation*, la lutte contre les discriminations ethniques et raciales, pourra-t-elle s’affranchir de l’héritage institutionnel marqué en France par la prise en charge essentiellement sociale et généraliste de l’immigration que commandaient les objectifs d’intégration mais qui, par nombre d’aspects, leur est antérieure (chapitre 2)?;

Un dernier facteur de mise à l’épreuve du “ modèle républicain ” est enfin celui non pas logique mais historique de la “ participation des habitants ”. La République s’est construite en France par l’action prépondérante voire l’identification exclusive à l’Etat. Les appels à la démocratie locale, à la citoyenneté *sociale, participative, active* accompagnent et légitiment aujourd’hui la collaboration inédite que les nouvelles politiques publiques tentent d’instaurer avec la société civile. La Politique de la ville exemplifie ces tendances. Au nom de “ la participation des habitants ”, elle fait appel *aux associations locales volontaires*, dont les associations ethniques des migrants et de leurs descendants. Cette prise en compte n’ouvre-t-elle pas la voie à une régulation publique de l’ethnicité, sous le double aspect de la reconnaissance et de l’allocation de ressources ?(chapitre 3).

Pour un certain nombre de raisons que j’exposerai, c’est cette dernière perspective qui, en matière de politiques de reconnaissance, a retenu mon attention. C’est elle que j’ai choisi d’étudier de manière plus approfondie à travers l’enquête de terrain (2ème partie).

Celle-ci a été menée dans deux villes de la banlieue parisienne –Garges-lès-Gonnesse dans le département du Val-d’Oise (95) et Vitry-sur-Seine dans celui du Val-de-Marne (94). Elle a été essentiellement basée sur des entretiens semi-directifs conduits, d’une part, avec les acteurs institutionnels (élus et techniciens des politiques urbaines) et, d’autre part, avec les responsables des associations locales concernées par les questions de l’immigration ou de la différence. Les actions professionnelles menées localement (par des centres sociaux, associations de prévention et autres) sur les thèmes de l’immigration ont été également prises en compte. Les entretiens réalisés avec les responsables associatifs et les professionnels sociaux ont été enregistrés – en tout, environ 60 associations ont été rencontrées dans les deux villes. Les entretiens réalisés avec des élus et des agents institutionnels (essentiellement employés municipaux) n’ont pas tous donné lieu à un enregistrement. Pour certains, une méthode de travail originale a été mise en place selon

laquelle le contenu des discussions était reconstitué grâce à la prise de notes et était ensuite de nouveau utilisé comme matériau d'échange et de réflexion. Plusieurs "séances de travail" ont ainsi eu lieu avec les interlocuteurs les plus importants - notamment des chefs de projet. Aussi bien à Garges qu'à Vitry, j'ai eu la chance de rencontrer, parmi les agents municipaux, un "spécialiste de l'immigration" qui m'a guidée dans l'enquête. Qu'ils soient ici remerciés, tout comme leurs collègues qui ont tous réservé à cette enquête un accueil favorable et y ont contribué avec beaucoup d'attention.

Les entretiens réalisés ont été complétés par des observations menées lors d'événements locaux- je me suis rendue ainsi à nombre de festivités, d'inaugurations d'équipements et de meetings politiques aussi bien à Garges qu'à Vitry, avec une attention particulière pour les élections municipales qui ont eu lieu en 2000. J'ai procédé, enfin, de manière complémentaire, à un dépouillement de matériaux écrits, dont des procès verbaux des conseils municipaux, les journaux de la presse locale, des documents de présentation et de communication.

Si la démarche était la même dans les deux villes - elle s'est en gros déroulée entre 1998 et 2000- l'enquête à Vitry a été moins approfondie et m'a essentiellement servi de point de comparaison par rapport à celle, plus longue, menée à Garges.

L'enquête de terrain a permis à la fois de vérifier l'ouverture hypothétique de l'action publique aux organisations des migrants et de mettre en évidence les limites de son interprétation en termes de politique multiculturelle ou de reconnaissance. Le soutien public aux associations des migrants est en effet encadré dans un *processus de négociation* entre les protagonistes de la différence et leurs interlocuteurs institutionnels, les premiers mus par une demande de reconnaissance, mais aussi de soutien matériel, les seconds par la nécessité de s'inscrire dans des *cadres* contractualisés à un niveau supérieur (Région, Etat), ainsi que par des raisons subsidiaires, politiques et électorales. Pour trouver une place dans le canevas d'actions légitimes de la "lutte contre les exclusions", l'action des associations ethniques doit répondre à une injonction paradoxale qui celle de "l'ethnique au service de l'intégration". (chapitre 4)

L'idée de "l'ethnique au service de l'intégration" qui traduit les mutations du "modèle français" va partager les associations. En référence à elle, j'ai dégagé trois types de mobilisation associative à caractère ethnique; ils représentent trois figures de l'altérité, c'est-à-dire des modes différents de réinterprétation des appartenances particulières qui appellent des interventions spécifiques des pouvoirs publics. Cette typologie montre les limites d'une gestion sociale de l'ethnicité, telle qu'elle est pratiquée par la Politique de la ville : les associations les plus nombreuses à bénéficier du soutien public sont celles qui restent attachées à une acception classique de *l'intégration*, c'est-à-dire universaliste, non

spécifique; une impasse se dessine pour celles qui associent l'identité à des convictions religieuses prononcées; entre les deux, s'ébauchent timidement les règles d'un jeu local de la différence, faisant que celle-ci ne soit pas uniquement tue, sans être pour autant nécessairement reconnue (chapitre 5).

1^{ERE} PARTIE

TROIS DEFIS A L'UNIVERSEL REPUBLICAIN

La prise de conscience des spécificités nationales dans un contexte de remise en cause de l'Etat-nation et de construction d'espaces politiques supra et infra-nationaux a abouti en France, au début des années 1990, à l'élaboration intellectuelle et à l'affirmation politique d'un "modèle français". Construit en référence à l'exemple historique de la Troisième république, il s'organise, que ce soit en matière d'*intégration*, d'*action publique* ou de *citoyenneté*, par l'allégeance à l'*universel républicain*.

Mais cette affirmation *a posteriori* des spécificités nationales, appelée à canaliser les changements induits par la remise en cause de l'Etat-nation, ne parvient à les freiner que partiellement. Le "modèle républicain" semble mis à épreuve, par le bas, avec le recul de l'Etat qui l'a incarné historiquement ; par le haut, avec l'avènement de nouveaux objets politico-administratifs aux logiques d'action atypiques. Comme l'ont observé nombre d'auteurs, des manières de faire en principe étrangères à la tradition politique nationale se sont acclimatées en France avec une rapidité surprenante. Elles sont devenues les vecteurs d'une remise en cause implicite du *modèle français*.

En se penchant sur l'exemple de la Politique de la ville, privilégié à juste titre par nombre d'observateurs, on peut en déceler trois qui tracent la voie à une prise en charge inédite de l'ethnicité dans l'action publique. Je veux parler ici des principes de la discrimination positive au cœur des politiques urbaines (1er chapitre), de la reconnaissance des discriminations raciales et de leur promotion en priorité des politiques publiques (2ème chapitre), de la démocratisation des modes d'action de l'Etat, de plus en plus ouvert à la société civile et aux intérêts particuliers qui la composent dont ceux des migrants et de leurs descendants. (3ème chapitre)

Peut-on pour autant parler en France du développement d'une politique de reconnaissance ?

Chapitre I. La discrimination positive

La Politique de la ville s'est construite autour de l'identification des "quartiers le plus en difficulté" avec l'idée d'y déployer des "moyens exceptionnels" pour combattre la ségrégation et l'exclusion sociale. La logique de discrimination positive peut donc être considérée comme constitutive des politiques urbaines : accorder des moyens supplémentaires, renforcer ceux déjà mis en œuvre au bénéfice de quelques territoires, les plus éprouvés, tel est le sens de la Politique de la Ville.

Ces manières de faire marquent une nouveauté évidente dans le fonctionnement de l'Etat-providence. A la différence des dispositifs de protection sociale à visée universaliste, le *Développement social urbain* entend agir de manière "sélective", par l'identification des "quartiers le plus en difficulté". A la différence de l'aide sociale dont les bénéficiaires sont des individus définis en fonction de critères sociaux, la Politique de la Ville agit en direction de collectivités définies selon un processus de catégorisation territoriale. À la différence, enfin, des politiques sectorielles ou catégorielles qui ont pour cible des secteurs d'activité (l'emploi, la formation, les transports) ou des corps professionnels (la fonction publique par exemple) la Politique de la Ville se veut "globale", c'est-à-dire qu'elle entend s'attaquer à l'ensemble des dimensions de la vie sociale sur la base d'une définition spatiale de son périmètre d'action. Ainsi, s'il est bon de rappeler que la discrimination positive est au cœur même du fonctionnement de l'Etat-providence et qu'elle n'a pas été inventée ni introduite en France avec les politiques urbaines, il est aussi évident que, de ce point de vue, la Politique de la ville consacre une nouveauté. C'est "une politique sélective de zone"⁶⁵ : ces bénéficiaires sont des territoires constitués en collectivités politiques depuis la décentralisation et l'unité de ces actions est avant tout territoriale - le quartier, la ville, l'agglomération.

Cette *discrimination positive territoriale*, au cœur de la Politique de la ville, opère néanmoins selon des logiques distinctes. On peut en distinguer au moins deux :

La première relève d'une démarche de nature avant tout politique et locale qui repose sur les notions de *contrat* et de *projet* ; des moyens exceptionnels sont alloués ici par l'Etat à des communes volontaires qui, sur la base d'un *projet*, souhaitent s'engager à ses côtés

⁶⁵ Cette expression est utilisée par l'Education nationale pour qualifier la politique des ZEP, cf. *infra*.

dans la lutte contre l'exclusion – ce sont les “ conventions de quartier ” devenues plus tard des “ contrats de ville ”.

Le deuxième usage de la *discrimination positive territoriale* est national et réglementaire. Il consiste en une série d'avantages définis par les administrations centrales, auxquels le fait d'être rattaché à un “ territoire en difficulté ” ouvre “ des droits ”. Ce sont les “ emplois réservés ” pour les habitants, la bonification indiciaire pour les fonctionnaires, les dérogations sociales et fiscales pour les entreprises.

Ces deux logiques ont bénéficié, historiquement, d'un effet d'entraînement. La conception contractuelle et politique, historiquement première, a abouti au début des années 1990 à la formation d'une “ géographie prioritaire ” ; “ les quartiers ”, objet premier des politiques urbaines, construit à la faveur des processus de négociation locale, ont cristallisé *a posteriori* en un ensemble de territoires. Des efforts considérables ont été déployés alors par l'administration pour en rationaliser l'usage et la composition. Bureaucratisée, la “ géographie prioritaire ” inspira aux hommes politiques de nouvelles idées d'action. Elle devint le critère retenu par l'administration pour la distribution de nouveaux avantages sociaux.

Ce travail progressif de construction par l'Etat-providence d'un objet nouveau et atypique de son action, résume à lui seul toute l'histoire des politiques urbaines. C'est par cet aspect historique que je commencerai donc la présentation pour m'intéresser, par la suite, à la façon dont il remet en question l'axiologie républicaine classique.

1. L'élaboration d'une politique

Un aperçu historique de ce qu'il est convenu d'appeler la Politique de la Ville paraît en effet le commencement le plus logique. Il nous permet de voir plus clair dans ce que recouvre réellement ce “ label ” politique aujourd'hui largement médiatisé, utilisé à l'endroit d'objets et de démarches dont il est parfois difficile de percevoir l'unité.

1-1. La montée d'une expérimentation

C'est dans les années 1970 qu'il convient de rechercher les premiers balbutiements de la démarche. Après une période d'efforts considérables pour augmenter la production de logements marquée par l'intervention planificatrice de l'Etat, il se développe, à cette époque,

une prise de conscience des méfaits de l'urbanisation industrielle et des aspirations des habitants à une meilleure qualité de vie. L'idée qu'il est nécessaire de lutter contre la " ségrégation sociale par l'habitat " est formulée et le mal est désigné : ce sont les formes d'urbanisation connues sous le nom de " grands ensembles ", " peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse " ⁶⁶. Un club de réflexion sur leur devenir appelé " Habitat et Vie Sociale " (HVS) est créé au sein du gouvernement dès 1970. Renommé en " Groupe permanent de coordination HVS " en 1973, il donnera lieu en 1977 à un Comité interministériel qui lance cette même année des opérations de réhabilitation urbaine sur 50 quartiers situés en périphérie de grandes agglomérations, essentiellement d'anciennes ZUP (Zones d'urbanisation prioritaire) :

" Il importe d'enrayer la dégradation physique et sociale de certains grands ensembles qui risquent de se transformer en ghettos aux portes de nos villes " - écrit le Premier ministre Raymond Barre en 1977 ⁶⁷.

D'une grande actualité, ce texte qui lança les opérations HVS fixe déjà les objectifs de ce qui deviendra par la suite une nouvelle politique. Dans les termes de l'époque, il s'agit de lutter contre la menace d'une " très dangereuse ségrégation sociale " ; un mal qui s'attaque à certaines aires urbaines : " les quartiers anciens envahis par une circulation pour laquelle ils n'étaient pas faits ", offrant " des logements au confort parfois sommaire " mais aussi des " quartiers nouveaux construits au rythme de pressants besoins " et qui " disposent rarement de la diversité et des racines qui font la richesse de la vie sociale " ⁶⁸. La procédure HVS est aujourd'hui généralement citée comme le prédécesseur de la Politique de la Ville.

L'année suivante cependant, le Comité HVS est remplacé par un " Groupe interministériel permanent pour l'aménagement des banlieues ". Dès sa première séance de travail, il se consacre à la mise en place, sur une " quinzaine de communes pilotes de banlieue ", de nouveaux programmes, à caractère expérimental et innovant qui devraient permettre de tester des projets alors à l'étude d'adaptation réglementaire et financière des actions de l'Etat. Les émeutes de l'été 1981 vont précipiter la suite des événements : vols, incendies et rodéos de jeunes dans la ZUP des Minguettes de la banlieue lyonnaise appellent des mesures fortes de la part du gouvernement de gauche qui vient d'arriver au pouvoir. Pierre Mauroy, Premier ministre, annonce alors la création d'une Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers. Composée des représentants d'une douzaine de ministères, de 5 maires et de 20 " personnalités qualifiées ", elle a pour mission d'étudier et de proposer au gouvernement " les actions de toutes natures propres à prévenir

⁶⁶ Circulaire du ministère de l'aménagement du territoire du 21 mars 1973.

⁶⁷ Circulaire du 3 mars 1977.

⁶⁸ *ibid.*

des dégradations physiques et sociales des quartiers ”⁶⁹. L'appellation “ développement social des quartiers ” (DSQ), véritable prédécesseur de la Politique de la Ville, est née.

Sous la présidence d'Hubert Dubedout, maire de Grenoble, la Commission reprend la procédure lancée par le Groupe interministériel permanent pour l'aménagement des banlieues- 16 quartiers (devenus 22 par la suite) seront sélectionnés au titre de “ la politique nouvelle en faveur des zones urbaines les plus défavorisées ”. Elle consiste en l'élaboration de :

“ plans locaux de développement social et économique dont la responsabilité appartient aux municipalités et qui sont destinés à aborder de façon coordonnée les problèmes de l'emploi, de l'éducation, de la formation professionnelle, des transports, de l'amélioration du cadre de vie et de la sécurité ”⁷⁰.

Repérés dans les années 1970 pour bénéficier de la procédure HVS, ces quartiers en difficulté sont restés les mêmes. Selon une circulaire de l'époque, ils sont “ situés soit dans les centres urbains anciens, soit à la périphérie d'agglomérations [et] sont caractérisés par des populations en difficultés économiques et sociales et une dégradation du cadre bâti ”.

Le rapport Dubedout remis au gouvernement en Février 1983, dresse le bilan de ces actions en prévision de la mise en place des Contrats de Plan Etat-Région (CPER) pour la durée du IXe plan 1984-1988⁷¹. Le gouvernement souhaite étendre à cette occasion les 22 actions pilotes conduites en 1982-83 “ selon une procédure dictée par l'urgence ”⁷² aux 16 “ Régions partenaires ”, en les inscrivant dans les contrats de plan :

“ Dans certains quartiers de nos villes, les conditions de vie sont devenues inacceptables : les inégalités de la société française s'y superposent et créent de graves risques de rupture sociale. C'est pour lutter contre ces situations que j'avais demandé à monsieur Dubedout, en décembre 1981, de mettre rapidement en œuvre des programmes pilotes dans 22 quartiers particulièrement menacés.

Ces actions sont en cours et leurs effets commencent à se faire sentir. C'est pourquoi le gouvernement a décidé de les étendre au cours du IXe plan, et de les inscrire dans une politique à plus long terme qui doit mobiliser l'ensemble des services de l'Etat pour conduire un vaste mouvement de développement de ces quartiers. Il s'agit de procéder à une véritable reconquête des quartiers en mettant l'accent sur le caractère global des interventions, et sur la participation active des habitants...

Ces politiques doivent être conduites à l'initiative des communes. L'Etat s'engage à les aider en mobilisant ses fonctionnaires et des crédits exceptionnels. Ces financements

⁶⁹ Décret de 6 Février 1986.

⁷⁰ Circulaire du Ministre de la Justice du 22 octobre 1982.

⁷¹ Dubedout Hubert, *Ensemble refaire la ville*, Paris, La Documentations française, 1983.

seront mis en place à travers les Contrats de plan dans les 16 Régions qui ont accepté de signer un Contrat de Plan avec l'Etat sur ce thème ” - écrit Pierre Mauroy⁷³.

La politique de développement social des quartiers désormais inscrite dans le Programme Prioritaire d'Exécution n° 10 “ Mieux vivre en ville ” de la deuxième loi de plan, reçoit ainsi une nouvelle impulsion : dans le cadre du IXe plan (1984-1988) 148 conventions de DSQ seront signées comprenant environ “ 170 quartiers ” dont une trentaine de centres anciens pour un total de 1 366 000 habitants⁷⁴.

Pour organiser le passage de 22 à 148 opérations, le *Développement social des quartiers* est régionalisé. Conduits jusque-là sous contrôle national, les programmes devaient désormais se négocier à l'échelle des régions qui, en accord avec la charte de la décentralisation, apparaissent comme le niveau territorial le plus pertinent de mise en place de ces politiques. Les crédits furent programmés et inscrits dans les contrats de plan. Il s'agissait ensuite de déterminer les périmètres et le nombre d'opérations et de répartir l'enveloppe budgétaire. Une ingénierie institutionnelle complexe, enracinée dans les réformes de la décentralisation, se mit alors en marche.

Selon la méthode établie à l'époque, l'échelon régional était le niveau stratégique de programmation et d'animation de la politique de *Développement social des quartiers* alors que les services départementaux de l'Etat assurent l'aspect technique de l'instruction des dossiers. Une Commission régionale co-présidée par le Président du conseil régional et le préfet de région est instituée à cette fin ; lui répond, au niveau départemental, un Comité technique qui, sous la présidence du préfet de Département, réunit essentiellement les représentants des services déconcentrés de l'Etat; enfin au niveau de la commune, sous l'autorité du maire, se met en place une commission locale du DSQ. À l'image de la Commission nationale, l'ensemble de ces instances brassent une large palette de “ partenaires ” : élus, représentants de l'Etat, services déconcentrés, organismes sociaux (CAF, FAS), bailleurs, professionnels, associations, etc. sont conviés à la table des négociations.

Selon la procédure de sélection des quartiers bénéficiaires qui commence alors à prendre forme, les communes adressent au préfet de département un dossier de candidature faisant notamment apparaître leurs projets pour les quartiers concernés. Instruit par les services départementaux de l'Etat, le dossier de candidature est transmis avec avis motivé au préfet de région. Ce dernier ayant en charge, en accord avec le Président du

⁷² Instructions d'application de la circulaire du Premier ministre relative aux actions en faveur du développement social des quartiers.

⁷³ Circulaire du Premier Ministre du 3 mai 1984.

⁷⁴ Document DIV, “ Chronologie des dispositifs de la Politique de la Ville ”, Centre de documentation de la DIV.

Conseil Régional et sur avis de la commission régionale, d'arrêter la liste des opérations et de répartir l'enveloppe budgétaire. Sur le fond de la sélection opérée ainsi, les textes officiels restent vagues. Pour tout critère, ils mentionnent, " la gravité des problèmes posés, la dimension de quartier, le cumul des handicaps, la coupure du reste de l'agglomération ". De même, ils enjoignent aux préfets de veiller à " éviter une trop grande dispersion des efforts " ⁷⁵.

Dans l'esprit de ses promoteurs, le *Développement social des quartiers* représente surtout des opérations locales et expérimentales. En faire le barème national, c'est détruire précisément leur singularité. A suivre Jacques Donzelot, les projets présentés par les communes candidates constituaient donc l'élément essentiel de la sélection, témoignant aux yeux de l'Etat de " la volonté d'innover ". Toutefois, pour éviter le règne de l'arbitraire – " comment choisir entre des projets qui, tous, s'autorisent de la spécificité de leur objet pour argumenter leurs demandes budgétaires " - les préfets de région reçurent " un modèle-type " d'appréciation des projets ⁷⁶.

Au terme de la procédure, quelques 126 nouveaux quartiers furent retenus ; les 22 opérations nationales conduites en 1982-83 furent reconduites automatiquement. La multiplication des demandes de concours résultant de la régionalisation du *Développement social des quartiers*, dépassa ainsi largement les prévisions. A la place des 70 opérations, chiffre qui circule dans des documents préalables ⁷⁷, 148 conventions de DSQ sont signées en 1984.

Parallèlement au lancement de ces opérations, ce qui sera par la suite appelé la Politique de la Ville franchit de nouvelles étapes dans son institutionnalisation. En 1983 fut créé le Conseil National de Prévention de la Délinquance qui, placé sous la présidence du Premier ministre, regroupe les représentants de divers ministères, quelque 35 maires, 28 personnalités ; l'année suivante voit la création des instances départementales dans l'ensemble des départements et communales dans les villes qui le souhaitent. Au nombre d'abord de 36, les CCPD (Conseils communaux de prévention de la délinquance), instance de concertation entre l'Etat et la commune, se multiplient rapidement : on en compte 340 en 1985, 600 en 1989 et 843 en 1997 ⁷⁸. En 1984 également, voit le jour le CIV (Comité interministériel pour les villes) placé auprès du Premier ministre et chargé " de définir,

⁷⁵ Circulaire du Ministre de l'urbanisme et du logement aux Commissaires de la République de région et de département, les Recteurs d'Académie et les Procureurs auprès de la Cour d'Appel, non datée, Centre de documentation de la DIV.

⁷⁶ Ces précisions sont apportées par Jacques Donzelot qui en tant que conseiller scientifique au PUCA et rapporteur au Comité d'évaluation de la politique de la ville (en 1991) en a une connaissance institutionnelle. Cf. Donzelot Jacques, Mével Catherine, " La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire ", 2001 PLUS- " Veille internationale ", n°56, mai, 2001, p.37. L'étude vient de paraître au Seuil sous le titre *Faire société: la Politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, le Seuil, 2003.

⁷⁷ Cf. par exemple une circulaire du Garde des sceaux, Ministre de la justice du 28 juin 1984.

⁷⁸ Document DIV, " Chronologie des dispositifs de la Politique de la Ville ".

d'animer et de coordonner les politiques relevant de la responsabilité de l'Etat destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à développer l'innovation pour améliorer le cadre de vie urbaine ⁷⁹. En 1988, tout comme la Commission nationale de développement social des quartiers, le CIV change d'appellation pour devenir le Comité interministériel des villes et du développement social urbain (DSU). Le dispositif institutionnel est complété cette même année par la DIV (Délégation Interministérielle à la Ville et au développement social urbain) chargée de l'animation et de la mise en œuvre de ce qui est désormais désigné comme " la Politique nationale des villes et du Développement social urbain ". La lutte contre les processus d'exclusion dans l'espace urbain et l'insertion des populations en difficulté, la promotion de programmes de développement social, économique et culturel pour améliorer les conditions de vie dans la ville, la définition de nouvelles modalités d'association entre l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires socio-économiques, la prévention de la délinquance et de la toxicomanie, le développement de la solidarité entre villes et pays environnants font partie de ses priorités⁸⁰.

Ce qui se joue à travers les changements de sigle n'est pas seulement le fruit d'alternances de gouvernements, soucieux d'imprimer leur marque. Le passage du DSQ au DSU en 1988 augure d'une nouvelle étape dans l'intervention urbaine, marquée par l'effort de construction d'une politique nationale. A ses débuts le *Développement social des quartiers* aurait été un " un lot de consolation " pour la " deuxième gauche " qui a perdu en 1981 avec l'élection de Mitterrand et qui se voit ainsi gratifiée d'un " un terrain d'aventure à la marge des grands enjeux politico-économiques " pour développer son " basisme " et critiquer les institutions, tout comme Hubert Dubedout, une de ses figures les plus éminentes, de la présidence de la Commission à la place du grand ministère qu'il avait désiré⁸¹. Les mesures déployées par le gouvernement de Michel Rocard à partir de 1988 apparaissent rétrospectivement comme un tournant national et par certains aspects républicain donné à cet activisme municipal, local et expérimental des premières années.

Le passage du Développement social des quartiers à la Politique nationale des villes et du développement social urbain entraîna la multiplication et la diversification des procédures territoriales offertes par l'Etat aux collectivités, la généralisation du dispositif tant par le nombre croissant d'opérations que par la recherche d'une échelle d'intervention plus globale (la ville, l'agglomération), le début, enfin, d'un effort de rationalisation du choix des bénéficiaires.

⁷⁹ Décret du 16 juin 1984.

⁸⁰ Décret du 28 octobre 1988.

⁸¹ Donzelot Jacques, Mével Catherine, " La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire ", *op.cit.*, p.38.

Ces orientations furent traduites dans le nouveau programme de la Politique de la ville adopté pour la durée du Xe Plan (1989-1993) alors que les conventions DSQ signées en 1984 arrivent à échéance. Présenté par le Premier ministre le 22 mai 1989, il prévoit pas moins de cinq procédures contractuelles proposées aux collectivités territoriales :

“ L'Etat soutiendra, au nom de la solidarité nationale, les démarches de développement social urbain engagées par les collectivités locales dans les quartiers et les villes connaissant des dysfonctionnements d'une particulière gravité...

Les quartiers cumulant des handicaps économiques, sociaux, culturels et urbains bénéficieront de conventions de développement social des quartiers, suivant une démarche qui a fait ses preuves ces dernières années dans des quartiers difficiles. L'inscription dans les contrats Etat-Région 1989-1993 permet de donner, sur l'ensemble du territoire, une très forte impulsion à cette démarche.

D'autres quartiers, anciens ou périphériques méritent de façon préventive une action concertée de même nature. Les opérations engagées à ce titre pourront donner lieu à des conventions de quartier. Il en est de même pour les quartiers ayant bénéficié du précédent contrat de plan de développement social des quartiers.

À l'échelle de la ville ou de l'agglomération, des accords recherchés pourront prendre la forme d'une convention ville/habitat...

Le Comité interministériel des villes et du développement social urbain a par ailleurs décidé d'engager sans plus attendre, dans des agglomérations choisies au niveau central, une première génération de “ contrats de ville ” à vocation plus exhaustive assurant la prise en compte des objectifs de solidarité dans un projet plus global de développement...

Il faut enfin rappeler ici que dans les six régions de l'arc nord-est les plus touchées par les mutations industrielles, des accords contractuels seront établis dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région 1989-1993, sous la forme de “ Pacts urbains ” couvrant des aires pluri-communales... ”⁸²

Grâce à ce nouvel éventail de procédures, la Politique de la ville voit son champ d'application élargi : associée traditionnellement aux ZUP, son action est étendue désormais à “ d'autres quartiers ”, aux villes et agglomérations, aux zones industrielles ; ses ambitions visent à dépasser “ l'action curative sur certaines zones ” pour “ combattre les causes véritables des processus d'exclusion ”⁸³. Croît également le nombre de communes

⁸² Circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989.

⁸³ “ Les nombreuses opérations conduites depuis quelques années [...] ont montré l'importance d'une approche locale et d'une intervention d'ensemble au niveau du quartier. Même si cette approche reste tout à fait actuelle, l'expérience a mis en évidence ses limites et la nécessité d'inscrire l'action dans un cadre plus large.” cf. circulaire conjointe du Ministre de l'équipement et du logement, Maurice Faure et du Délégué interministériel à la ville Yves Dauge, du 4 Février 1989.

bénéficiaires : environ 270 conventions DSQ seront signées en 1989 (contre 148 en 1984), complétées par 136 “ conventions de quartier ”, environ 130 conventions “ ville-habitat ”, 16 “ Pacts urbains ” et 13 “ contrats de ville ” expérimentaux.

Ces chiffres traduisent “ la volonté de passer d’une politique d’opérations exemplaires ou expérimentales à la généralisation progressive d’une vraie démarche contractuelle”⁸⁴. Les opérations de *Développement social des quartiers* sont considérées désormais comme des “ programmes territoriaux ” de l’Etat, “ des lieux d’application privilégiée ” de ses interventions⁸⁵. Pour les désigner la notion de “ géographie prioritaire ” sera forgée – proposée par les hommes politiques et relayée par l’administration, elle traduit la constitution progressive à partir de l’assemblage empirique et conjoncturel des quartiers de la Commission DSQ d’un objet national⁸⁶.

Mais l’idée de l’application d’une politique nationale à des “ territoires ” précis implique la nécessité de rationaliser leur choix et de préciser leur découpage. Dans ce domaine, le gouvernement innove peu en 1989 et se contente de reprendre le circuit de la négociation locale mis en place en 1984 :

“ La collectivité locale doit faire acte de candidature. Elle fait état des problèmes spécifiques qu’elle rencontre dans la gestion du quartier qu’elle souhaite inscrire dans une démarche (diagnostic portant sur la situation sociale, économique, culturelle du quartier, sur son fonctionnement urbain, sur ses relations avec le reste de la ville); elle énumère les objectifs qu’elle poursuit et les stratégies qu’elle vise de mettre en oeuvre pour les atteindre; elle indique les partenaires qu’elle compte associer à son action (HLM, CAF, associations d’habitants, chambres consulaires, tribunaux, établissements scolaires, culturels ...); elle annonce le dispositif opérationnel qu’elle met en oeuvre.[...] L’Etat doit procéder à un prédiagnostic des situations urbaines concernées en tissu ancien ou en zone périphérique. Après avoir identifié les zones en difficulté, il convient de définir celles qui sont susceptibles de relever d’une inscription dans le CPER et celles qui nécessitent d’un traitement préventif. Ce prédiagnostic est effectué au plan départemental par l’ensemble des services de l’Etat (notamment DDE, DDASS, DDTE, DDJS, DDES, DDPJ, inspection académique) et interdépartementaux (DRAC, DRFP, DRCA, DRAE, déléguée régionale aux droits des femmes) auxquels peuvent être associés la CAF, le FAS, le service public de l’emploi (ANPE, AFPA), l’Insee, etc.

⁸⁴ *ibid.*

⁸⁵ Circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989.

⁸⁶ Voir, par exemple, la circulaire du Premier ministre “ Politique des villes et du développement social urbain en 1990 ” du 21 février 1990.

Le préfet du département prendra attache du conseil général afin d'étudier les modalités selon lesquelles le département peut être partenaire du programme "quartiers".[...]

Au vu du prédiagnostic établi et du résultat de l'appel à candidatures auprès des villes concernées, la sélection des quartiers relevant du contrat de plan DSQ fait l'objet d'une négociation entre le préfet de région et le président du conseil régional ⁸⁷

On voit à travers ces extraits que la définition des bénéficiaires potentiels reste essentiellement formelle : ce que décrivent les directives ministérielles est avant tout une **procédure de sélection** organisée autour de l'acte de candidature de la commune et de son projet, la négociation entre les élus locaux et les représentants de l'Etat. Pourtant un élément nouveau est introduit en 1989 sous la forme du "diagnostic social et urbain". Réalisé à plusieurs niveaux – par la commune candidate, par les services départementaux de l'Etat – il se présente comme un élément central du projet qui doit garantir son adaptation à chaque contexte local :

"La démarche urbaine qui caractérise l'action territoriale contractualisée repose sur la notion de projet d'intervention dont le schéma théorique et chronologique peut être résumé de la façon suivante : diagnostic social et urbain, définition concertée des objectifs, formalisation contractuelle, conception et mise en oeuvre des actions, suivi/coordination/ animation de la démarche, évaluation.

Le diagnostic social et urbain. Cet exercice a pour objet de mieux comprendre les enjeux et les mécanismes locaux [...] pour éclairer et justifier les choix que prendra la maîtrise d'ouvrage publique [...], choix qui détermineront la nature du projet global et du programme d'action qui en résultera.

En particulier, le diagnostic permet d'apprécier de façon synthétique les forces et les faiblesse du tissu social économique et urbain, des ressources culturelles, de la démographie locale, de ressources humaines.

Il porte notamment sur une analyse des besoins et des demandes des populations, des dysfonctionnements sociaux tels qu'ils peuvent être révélés par différents indicateurs (santé, illettrisme, délinquance, chômage des jeunes, fréquentation des commerces, des services culturels, échec scolaire, niveau culturel, pauvreté, contentieux etc.) ; une analyse des dysfonctionnements urbains (habitat, transports,...) ; une analyse spatiale de la cohésion urbaine faisant apparaître les friches délaissées, les réseaux de circulation, les zones sous-utilisées[...].

⁸⁷ Circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989, annexe technique "Quartiers".

Dans nombre de cas, les éléments de diagnostic sont connus ; il convient d'en faire la synthèse et de sérier les éléments complémentaires de connaissance [...]"⁸⁸

Si l'objectif premier du diagnostic et de "justifier" et de "déterminer" le choix du projet local et de son programme d'actions, l'exercice de production d'une connaissance "synthétique" par la compilation d'éléments (souvent chiffrés) aboutit à caractériser les territoires en question et partant, à objectiver dans une certaine mesure leur choix. Pourtant tel n'est pas encore le propos explicite des méthodologues du DSU. En face des indicateurs proposés aux décideurs locaux, aucun critère précis ne sera indiqué pour mesurer la difficulté sociale des quartiers. Les textes programmatiques demeurent en la matière assez vagues, se contentant de distinguer entre différents "types de situations urbaines" :

"Trois types de situations urbaines sont concernées : les quartiers qui cumulent les plus lourds handicaps sociaux, culturels et urbains ; les quartiers ayant fait l'objet de contrats précédents ; les quartiers et zones urbaines rencontrant des dysfonctionnement urbains et sociaux de gravité diverse, où une démarche de développement social urbain s'impose si l'on veut éviter la spirale de la dévalorisation."⁸⁹

Le constat vaut, *a fortiori*, pour les autres procédures du *Développement social urbain* du Xe plan lancées cette année (conventions de quartier, conventions ville/habitat etc.) : "l'acuité des problèmes posés" ou la taille de la ville ou de l'agglomération (la Politique de la Ville est essentiellement conçue pour des communes moyennes et importantes) sont les seuls critères de choix régulièrement mis en exergue. Le point de vue procédural prévaut avec l'affirmation de "la volonté locale" comme condition préalable d'éligibilité ou encore du "principe de continuité des actions publiques"⁹⁰.

Elargie et considérablement complexifiée se définit ainsi en 1989 la "géographie prioritaire" de la *Politique nationale des villes et du développement social urbain*, "instrument privilégié de l'intervention de l'Etat". Malgré l'étendue et la portée nouvelles données à son action, "le pari du développement social urbain" continue à reposer sur "l'exercice de sélectivité". Les circulaires ministérielles de mise en œuvre de ces politiques pour les années suivantes s'appliqueront toutes à le rappeler : "l'effort exceptionnel de l'Etat" doit être "exclusivement consacré" aux sites définis avec les collectivités locales ; les crédits alloués "ne pourront concerner que des opérations directement et étroitement liées à

⁸⁸ Circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989, annexe "Les outils spécifiques de la démarche urbaine"

⁸⁹ *ibid.*

la politique de développement social urbain ”⁹¹. Pour “ accroître l’efficacité des interventions de l’Etat au service des villes en difficulté ”, ses efforts doivent porter “ la marque d’une indispensable sélectivité ”⁹².

1-2. L’institutionnalisation

Les années 1990 vont conforter le tournant national et par certains aspects étatique pris par la Politique de la ville. Déduite des accords contractuels signés avec les collectivités locales à l’aube du DSQ, “ la géographie prioritaire ” se verra conférer de nouveaux usages institutionnels. Des efforts croissants seront déployés, en parallèle, pour stabiliser les contours de ses périmètres urbains, maîtriser et rationaliser leur composition.

Pour rendre compte de ces évolutions, l’évènement politique unanimement retenu est l’intervention de François Mitterrand aux “ Assises de Banlieues 89 ” en décembre 1990 à Bron. Les émeutes urbaines de Vaulx-en-Velin du mois de novembre sont au centre de ces rencontres. Dix ans après les émeutes de la ZUP des Minguettes qui avaient entraîné la création de la Commission nationale des quartiers, celles de Vaulx-en-Velin prennent le sens d’une disqualification politique pour les équipes du DSU, les obligeant à reconsidérer leurs méthodes. C’est le propos du discours présidentiel “ sur les principes d’action et les moyens à mettre en oeuvre pour améliorer les banlieues les plus défavorisées et lutter contre l’exclusion sociale ”⁹³. Selon le président,

“ La méthode est bonne, puisqu’elle a réussi là où se rencontrent un certain nombre d’éléments ... Les exemples qui nous sont fournis de ce qu’il est possible de faire, en suivant la méthode que vous avez mise au point montrent bien que nous sommes sur le bon chemin... Seulement ces actions, ces initiatives, ce volontariat ont besoin de répondre à quelques principes d’action...

Le premier des moyens vient immédiatement à l’esprit, c’est l’unité de commandement. Il faut une unité de commandement et seule cette unité de commandement permettra la rapidité dans l’action ... A l’origine, disons en 1983, il suffisait de quelques-uns pour concevoir et mettre en place, se lancer à l’aventure, débroussailler. On ne peut plus continuer ainsi maintenant. Ce n’est pas qu’il faille exagérément fonctionnariser. On ne peut pas non plus faire prévaloir la logique là où règne l’illogisme de la vie. On ne peut

⁹⁰ Circulaire du Ministère de l’équipement du 15 mai 1989 concernant les conventions “ ville-habitat ”.

⁹¹ Circulaire du Ministre de la ville du 8 février 1991 concernant la mise en oeuvre de la Politique de la Ville en 1991.

⁹² Circulaire du Premier ministre du 21 février 1990 concernant la mise en oeuvre de la Politique des Villes en 1990.

⁹³ Discours de François Mitterrand, Président de la République, Bron, le 4 décembre 1990.

pas tout mettre en catégories. Cela ne relève pas de la mathématique. L'unité de commandement, comme on le peut, là où on le peut ...

En particulier il a été décidé de mettre en place auprès de chaque Préfet un fonctionnaire formé pour cela, pourquoi ne pas dire un sous-préfet, chargé des quartiers en question, avec une petite unité de commandement, disposant d'un budget...

Mais allons plus loin. Dans chaque quartier, un responsable pour l'Etat travaillera en coordination avec le chef du projet communal...

On pourrait reporter ce type de raisonnement sur le plan national ... (Un ministre de la Ville) je ne suis pas sûr que cela soit la meilleure méthode ... En revanche, il faut absolument qu'il y ait auprès du Premier ministre un membre du gouvernement, un ministre d'Etat ou un ministre tout simplement dont le travail à la tête d'une équipe restreinte consistera à être l'animateur, le pourfendeur, l'avocat, l'intervenant permanent...

Le deuxième des moyens c'est - selon l'expression administrative, que je n'aime pas beaucoup - la remise à niveau des services publics, car les services publics sont souvent absents de ces quartiers ... Eh bien quand j'aperçois qu'il y a une absence du service public, je ressens cela comme une sorte d'échec dans la marche de l'Etat....

Je ne suis pas pour le tout Etat, puisque je suis celui qui a rétrocédé des responsabilités traditionnelles et parfois séculaires de l'Etat aux collectivités territoriales. Mais il faut que l'Etat préserve son autorité, qu'il assure sa présence. Il ne s'agit pas d'abandonner d'un geste ce que l'on détient. On n'abandonne pas pour autant sa responsabilité. La répartition des tâches et la décentralisation n'ont en rien diminué la responsabilité de l'Etat. Cette absence n'est pas supportable. On va donc veiller à cela, on va procéder à des redéploiements dans le budget de 1992, en même temps que nous allons procéder par voie législative ... ”⁹⁴

Le discours présidentiel trace une nouvelle ligne d'action pour la Politique de la ville. A suivre Philippe Estèbe, la disparition du pluriel “ villes ” dans son titre officiel est à cet endroit éclairante. Deux thèses s'affrontent à l'époque au sein du gouvernement et de la DIV. Celle d'Yves Dauge, délégué interministériel à la ville et maire de Chinon qui souhaite que la Politique de la ville soit la politique des villes : chaque commune ou agglomération produira son projet global de développement que l'Etat aidera en fonction des besoins et de sa qualité. Celle de Maignon, selon laquelle l'Etat ne doit pas se laisser entraîner dans une contractualisation sans rivage mais afficher une politique nationale à vocation avant tout

⁹⁴ *ibid.*

sociale, ciblée sur les quartiers en difficulté⁹⁵. C'est cette deuxième option qui l'emporte à Bron. La géographie prioritaire est maintenue ; l'Etat affiche son retour dans les affaires locales – par l'inscription à l'ordre du jour de la question des services publics, par le renforcement de son administration qui brigue “ l'unité de commandement ”, par l'insistance mise sur l'activité législative.

D'après Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, rapporteurs au comité d'évaluation de la Politique de la ville en 1992, le *Développement social des quartiers* avait été jusque-là une expérimentation dont la mise en œuvre reposait essentiellement sur la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), dotée d'un “ réseau de complices ” au sein des administrations traditionnelles. Organisme “ attrape tout ”, la DIV symbolisait la volonté d'innovation et bénéficiait d'une aura particulière dans la sphère gouvernementale ; en marge des administrations classiques, elle menait la critique de leur sectorialité au nom de la supériorité méthodologique de son approche “ globale ”. Avec la nomination d'un Ministre d'Etat à la ville chargé de mobiliser les administrations classiques sur le front de l'exclusion, les préoccupations dont la DIV était le principal dépositaire furent transférées dans chacun des ministères⁹⁶. La Politique de la ville fut inscrite dans les grandes institutions de la République et l'enclenchement de ce processus de nationalisation fit évoluer son action.

Tout d'abord, l'activité législative vint, comme annoncé dans le discours présidentiel, relayer la diffusion d'opérations expérimentales. La promulgation de grandes lois pour la ville va jalonner les années 1990. Première dans son genre, la loi Besson instaura le “ droit au logement ”⁹⁷. L'année suivante, la LOV (Loi d'orientation pour la ville)⁹⁸ forge le concept de “ droit à la ville ”, alors qu'un autre texte met en place “ la dotation de solidarité urbaine ” (DSU), système de péréquation financière entre communes riches et pauvres⁹⁹. Ces textes élaborent le plus souvent des “ dispositifs territoriaux ” dans le domaine de l'habitat ou du logement (les PDALPD, les PLH, les POPS en sont des exemples) dont l'usage est proposé à l'ensemble des collectivités locales. Mais ils vont aussi introduire de nouveaux usages politico-administratifs du territoire, rattachés à la “ géographie prioritaire ” de la Politique de la ville.

Se penchant sur “ l'évolution urbaine et sociale des grands ensembles ”, la Loi d'orientation pour la ville (LOV) confère ainsi aux communes le droit de procéder à des exonérations fiscales au bénéfice d'entreprises implantées dans “ des parties de leurs territoires caractérisées par la présence de grands ensembles ou des quartiers d'habitat

⁹⁵ Estèbe Philippe, *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, Thèse : Géographie, Paris X, 1999, p. 88 et sq.

⁹⁶ Donzelot Jacques, Estèbe Philippe, *Le développement social urbain : constitution d'une politique (1982-1992)*, - Programme I : “ Méthode et stratégie ”, Comité d'évaluation de la politique de la ville, novembre 1992, p. 46 et sq.

⁹⁷ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson).

⁹⁸ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, Loi d'orientation pour la ville.

dégradé ⁹⁹ dont la liste est fixée par décret. L'année suivante, le Ministère de la Fonction Publique instaure un " avantage spécifique d'ancienneté " (ASA) au profit des fonctionnaires d'Etat travaillant dans des quartiers " difficiles ", une mesure qui devait contribuer à la mobilisation des services publics comme l'avait souhaité François Mitterrand. L'arrêté d'application du 20 octobre 1992 dresse une liste de plus de 350 communes dont environ 330 en France Métropolitaine à l'intérieur desquelles on dénombre plus de 550 " quartiers " concernés. En l'absence de précisions sur les modalités de sélection, on apprend par le titre du tableau en annexe qu'il s'agit d'une liste fournie par la DIV regroupant " les quartiers en convention de DSU en 1992 " ¹⁰⁰.

Pourtant, l'Etat est conscient de la nécessité de rationaliser le choix de ces périmètres urbains compte tenu des nouvelles applications que connaît " la géographie prioritaire " de la Politique de la ville. Déterminés de façon intuitive, à la faveur de la négociation politique locale, les " quartiers " sont devenus les lieux d'application d'une politique nationale. Comment en faire un objet acceptable ? – c'est la question qui se pose à Jean-Marie Delarue, successeur d'Yves Dauge à la tête de la Délégation interministérielle à la ville. Dans son rapport au Ministre de la ville, il propose l'élaboration d'une loi du même type que celle promulguée par Malraux en faveur des secteurs sauvegardés : un périmétrage des sites en difficulté, assorti d'un décret de classement, les faisant bénéficier d'un régime spécial, dérogatoire au droit commun ¹⁰¹. Des travaux intenses sont aussitôt entrepris à la DIV. Restés secrets pour le grand public, ils visent d'après Philippe Estèbe, à l'époque rapporteur adjoint au comité d'évaluation de la Politique de la ville et donc familier de l'institution à " transformer la géographie du Xème plan, essentiellement locale- fondée sur des réputations, des connaissances sensibles et empiriques, des histoires parallèles des quartiers et des villes – en un ensemble de territoires susceptibles de constituer un objet acceptable pour une politique nationale de lutte contre l'exclusion " ¹⁰². Cette transformation du local en territoire qualifié pour une politique nationale passe par un ensemble d'opérations statistiques. Le délégué à la ville fait alors appel à l'INSEE ¹⁰³.

Dès 1991 un groupe de travail comprenant des chargés de mission de la DIV et des statisticiens de l'INSEE se met en place avec pour mission de " constituer une figure rationnelle de la géographie prioritaire et surtout d'en donner une image nationale ". Pour

⁹⁹ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine.

¹⁰⁰ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, Loi d'orientation pour la ville, titre IV " De l'évolution sociale et urbaine des grands ensembles ", qui prévoit la possibilité d'exonération de la taxe professionnelle.

¹⁰¹ Notons au passage que leur nombre s'est accru depuis 1989 où l'on comptait, selon les chiffres officiels, environ 400 quartiers dont 271 faisant l'objet d'une convention DSQ et 130 environ d'une " convention de quartier ".

¹⁰² Delarue, Jean-Marie, *La relégation*, Paris, Syros-Alternatives, 1992.

¹⁰³ Estèbe Philippe, *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, op.cit., pp. 89 et sq.

¹⁰⁴ J'emprunte ces informations concernant les travaux de la DIV ainsi que les grandes lignes de leur interprétation à Philippe Estèbe, *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, op.cit., pp. 89 et sq.

cela il s'inspire des travaux de Nicole Tabard, menés à l'INSEE puis à l'INED, sur la répartition spatiale des groupes sociaux permettant de représenter graphiquement la division sociale de l'espace et donc de rendre visibles les phénomènes d'exclusion sociale et urbaine¹⁰⁵.

C'est ce que recherche la DIV. Mais les calculs de Tabard et de Chenu sont trop complexes pour être transposés tels quels. De plus, les opérations statistiques entreprises ne doivent pas bouleverser la géographie déjà existante de la Politique de la ville dessinée par les contrats passés avec les communes. La tâche du groupe de travail devient donc plutôt celle d'une mise en forme - délimiter avec précision les périmètres jusque-là flous des quartiers de la "géographie prioritaire" pour pouvoir compter leur population ; identifier ensuite les variables pertinentes pour la caractériser et ainsi donner une mesure du degré d'exclusion du quartier. C'est un "travail titanesque" qui emplit les armoires de la Délégation interministérielle à la ville:

" Il consiste d'abord à délimiter les quartiers sur les cartes au 20/1000^e de l'Institut géographique national, puis à demander aux préfetures et aux municipalités de repérer, sur les plans cadastraux, les limites précises (nom de voie et n° d'ordre dans la voie) des territoires concernés ; enfin à comparer ces limites aux îlots du recensement, de façon à disposer d'une population définie."¹⁰⁶

Délimités avec précision, les quartiers doivent être caractérisés. Du fait de l'association avec l'INSEE, c'est leur population qui sera étudiée en priorité¹⁰⁷. Parmi les 150 variables proposées par le recensement général, trois seront très rapidement choisies car leur combinaison permet, selon un participant au groupe de travail, de "situer assez bien le territoire par rapport à son environnement". Il s'agit des "jeunes de moins de 25 ans", des "chômeurs de longue durée" et des "étrangers". La troisième opération à laquelle se livrent les agents de l'INSEE et de la DIV consiste à mesurer, pour chacune de ces variables, l'écart à la moyenne nationale, à celles de l'agglomération et de la commune à laquelle

¹⁰⁵ Tabard Nicole, "Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire", *Economie et statistique*, n°270, 1993 ; Chenu Alain, 1995, cités par Estèbe Philippe, *op.cit.*, p. 90.

¹⁰⁶ *ibid.*, p.92.

¹⁰⁷ Comme le remarque Philippe Estèbe d'autres indicateurs sont couramment utilisés dans les monographies locales pour décrire la misère sociale – les impayés de loyer, le taux de criminalité, l'échec scolaire, les bénéficiaires de minima sociaux etc. L'association avec l'INSEE détermine le choix de critères rattachés aux caractéristiques de la population ; d'autant que l'INSEE est à l'époque le seul à pouvoir fournir des statistiques "territorialisées". Ce n'est guère le cas des CAF ou de la police.

"A peu près à la même époque, le CERC éditait un rapport intitulé Précarité et risque d'exclusion en France sous la direction de Serge Paugam. Pour déterminer les risques ce rapport retenait deux types de critères : d'une part le degré de précarité dans l'emploi ; d'autres part la perception des différents minima sociaux. Il aboutissait à un résultat bien différent de celui de la DIV et de l'INSEE puisqu'il dessinait un continuum entre les "exclus" et les "inclus"... Cependant, cette statistique restait nationale...", *ibid.*, p. 93.

Depuis un travail de "territorialisation" des indicateurs statistiques a été entrepris dont l'accord national entre la DIV, l'INSEE et l'ANPE visant à la "territorialisation" des données du chômage, mais qui tarde à aboutir.

appartient le *quartier prioritaire*. La mesure de l'écart à la moyenne est censée traduire " la *concentration* des populations à risques " telles que déjà définies mais aussi, dans le prolongement des analyses de Nicole Tabard, à donner la *distance sociale* qui sépare le quartier du reste de la commune. " Ainsi définie, la liste des quartiers a fait l'objet d'une publication officielle dans le décret pris en application de l'article 26 de la Loi d'orientation pour la ville " - cette note de bas de page termine, de manière quelque peu étonnante, le récit que fait Philippe Estèbe des travaux titanesques entrepris à l'époque par la DIV pour " extraire les quartiers de la localité " et en faire " un objet national " ¹⁰⁸ .

Et pour cause, à regarder de plus près, la liste parue le 5 février 1993 des " grands ensembles et de quartiers d'habitat dégradé " susceptibles de bénéficier de l'exonération de la taxe professionnelle en application de la LOV est identique à celle qui avait été publiée l'année précédente par le Ministère de la fonction publique pour la mise en place de " l'Avantage d'ancienneté spécifique " (ASA). Le titre " Liste des quartiers en convention de DSU en 1992 " a certes disparu, mais ce sont bien les communes ayant passé contrat avec l'Etat qui en fournissent le contenu. Le nombre de quartiers concernés a toutefois augmenté par rapport à 1989 - selon les chiffres officiels, on compte désormais 546 quartiers prioritaires représentant 2 980 000 habitants (contre environ 400 au moment de la signature des conventions en 1989). Cette augmentation doit-elle être imputée aux travaux statistiques de la DIV ou à la mobilisation locale ? – en l'absence d'éléments précis, c'est la deuxième hypothèse qui me paraît la plus probable.

Cependant les conventions DSQ arrivent à échéance et il s'agit de préparer leur renouvellement pour la durée du XIe plan 1994-1998. Le contrat de ville, lancé quatre ans auparavant à titre expérimental est retenu comme la seule procédure de contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales. En janvier 1993, Bernard Tapie Ministre de la ville, demande aux préfets de région de lui adresser la liste des agglomérations dans lesquelles ils estiment nécessaire d'engager en priorité les nouveaux contrats. Leurs choix devaient résulter d'une " triple préoccupation " :

" ... le souci de continuité des actions publiques en cours, la nécessité de resserrer le dispositif contractuel sur les agglomérations qui connaissent les difficultés les plus sérieuses et sont aussi les plus démunies pour les résoudre, l'existence d'une volonté locale susceptible de déboucher sur un partenariat de projet durable avec l'Etat. " ¹⁰⁹

¹⁰⁸ *ibid.*, p.94.

¹⁰⁹ Lettre circulaire du Ministre de la ville du 22 janvier 1993 aux préfets de région et de département concernant la préparation des Contrats de ville du XIe plan.

En dépit des travaux statistiques menés par la DIV, les directives ministérielles reprennent en matière de sélection une formule qui a fait ses preuves : en l'absence de tout critère pertinent de choix, seules la " volonté communale " et la " gravité des problèmes " guident les décisions des préfets ; la " nécessité de resserrer le dispositif " et le principe de " continuité des actions publiques " les orientent par ailleurs vers une reprise des opérations déjà conduites. La nouveauté intervient en revanche dans le changement d'échelle – en élargissant le périmètre d'intervention du quartier à la ville, le *Développement social urbain* voit le nombre de ses sites monter mécaniquement. C'est ce que constate Simone Veil nommée Ministre des affaires sociales, de la Santé et de la ville suite au changement de majorité législative intervenu en mars 1993. Elle est amenée à rappeler aux préfets la nécessité de " limitation de la géographie prioritaire et de concentration des moyens sur les quartiers les plus en difficulté " :

" Des indications précises me reviennent actuellement sur le nombre de quartiers qui, dans les Contrats de ville, doivent faire l'objet d'une attention particulière. Si ces premières indications se confirmaient, on assisterait à un doublement voire à un triplement du nombre de quartiers du XI^e plan par rapport à la période précédente. Je vous indique qu'une telle démarche aboutirait inévitablement à la dispersion donc à l'inefficacité des crédits. En tout état de cause le volume de ces derniers doit être proportionné à la gravité des situations constatées. " ¹¹⁰

Pourtant le changement de gouvernement ne produit pas d'inflexion considérable dans la ligne tracée pour la Politique de la ville par la majorité précédente. 214 contrats de ville seront signés en 1994¹¹¹. Le nombre des conventions baisse cependant que leur étendue s'élargit : à la différence des conventions DSQ, centrées sur le quartier, le Contrat de ville couvre la totalité des territoires communaux; parmi les contrats signés environ 40% sont même intercommunaux. " La géographie prioritaire " s'en trouve donc une nouvelle fois élargie : plus de 1 300 " quartiers prioritaires " sont cités par les contrats de ville représentant 6,5 millions d'habitants¹¹².

Sur la base de cette nouvelle géographie, l'Etat va s'attacher à mettre à jour la liste des " quartiers d'habitat dégradé et de grands ensembles " ouvrant droit à des mesures spécifiques. Cette actualisation est d'autant plus nécessaire que les dispositions dérogatoires ou de discrimination positive attachées aux " quartiers prioritaires " se sont multipliées depuis la publication de la LOV en 1991: en 1993 la loi quinquennale relative au

¹¹⁰ Circulaire du 2 novembre 1993.

¹¹¹ L'ensemble des dispositifs contractuels pluriannuels signés cette année sont au nombre de 307 : 214 Contrats de ville, des conventions de sortie DSQ, des Pacts urbains.

¹¹² Chiffres de la DIV.

travail, à l'emploi et à la formation professionnelle instaure une exonération des charges sociales pour les deuxième et troisièmes salariés¹¹³ ; une " priorité de mutation " va être mise en place en au sein de la fonction publique d'Etat en application de la loi du 25 juillet 1994¹¹⁴ ; enfin la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui sera soumise à discussion devrait prévoir " des politiques renforcées et différenciées " dans " des zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux " ¹¹⁵.

La méthode élaborée par la DIV et l'INSEE en 1991 - délimiter, compter, mesurer - sera alors reprise. A partir des contrats de ville signés, la DIV va d'abord identifier " les quartiers prioritaires de la Politique de la ville au titre du XI^e Plan ". Elle va ensuite demander aux préfets de procéder à leur localisation précise, d'apporter des indications chiffrées ainsi que d'hierarchiser leur caractère prioritaire :

" Une première exploitation des contrats de ville a été effectué par la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain pour identifier les quartiers prioritaires de la Politique de la ville au titre du XI^e Plan. Vous trouverez ci-joint les tableaux relatifs à chacun des contrats de ville de votre département. Je vous demande de retourner ces tableaux à la délégation complétés par des indications chiffrées sur le nombre d'habitants et de logements. Lorsque les chiffres du recensement ne sont pas immédiatement disponibles pour un quartier donné, vous vous rapprocherez des services régionaux de l'INSEE pour procéder à une estimation. Vous procéderez en outre à une hiérarchisation du caractère prioritaire des quartiers identifiés en tenant compte des trois principaux critères suivants :

- écart de situation du quartier par rapport à l'agglomération au regard de la proportion de jeunes de moins de 20 ans, du taux de chômage, de la proportion de la population immigrée,
- monofonctionnalité du quartier révélant un déséquilibre accentué entre habitat (grands ensemble et habitat dégradé), l'activité économique et l'emploi,
- enclavement du quartier par rapport au reste de l'agglomération et à l'accès aux services publics.

Vous complèterez les tableaux à retourner à la délégation des cartes IGN (au 1/25000^{ième}) sur lesquelles vous aurez procédé à la localisation précise de ces quartiers " ¹¹⁶.

¹¹³Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993, art. 4.

¹¹⁴Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'aménagement du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

¹¹⁵Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

¹¹⁶Circulaire du Ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville et du Délégué interministériel à la ville aux préfets de région et de département du 22 novembre 1994.

Les variables retenues en 1991 pour caractériser les “ quartiers prioritaires ” sont donc reprises, complétées toutefois par des éléments d’appréciation plus qualitatifs dont “ l’enclavement du quartier ” ou “ le déséquilibre accentué entre l’habitat, l’activité économique et l’emploi ”. Ce dernier thème sera notamment développé par la loi pour l’aménagement du territoire et le développement durable, à l’époque en discussion à l’Assemblée nationale. Dans son titre V intitulé “ Dispositions spécifiques à certaines parties du territoire ”, ce texte prévoit la mise en place de “ politiques renforcées et différenciées de développement (...) dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux ”. Le législateur distingue entre “ les zones d’aménagement du territoire ”, les “ territoires ruraux de développement prioritaire ” et les “ zones urbaines sensibles ”. Les “ zones urbaines sensibles ” sont caractérisées par “ la présence de grands ensembles ou de quartiers d’habitat dégradés ” (dont la liste est rappelons-le déjà fixée) mais aussi par un “ déséquilibre accentué entre l’habitat et l’emploi ”¹¹⁷. Les ZUS comprennent “ les zones de redynamisation urbaine confrontées à des difficultés particulières ”, auxquelles le texte va rattacher des mesures dérogatoires en matière de fiscalité et de charges sociales des entreprises. Pour les définir, le législateur retient seules celles des “ zones urbaines sensibles ” situées dans les communes éligibles à la Dotation de solidarité urbaine (DSU)¹¹⁸.

Une qualification “ économique ” vient ainsi s’ajouter à celle essentiellement sociale, émanant des caractéristiques de leur population, des “ quartiers d’habitat dégradé et de grands ensembles ” qui forment la “ géographie d’application de la Politique de la ville ”. Cette nouvelle qualification est à mettre en rapport avec le contrôle exercé par Bruxelles en matière de concurrence économique, mais aussi avec ses propres travaux sur les aires urbaines en difficulté – “ le zonage ” et la “ régénération économique ” font partie de son langage et de ses préoccupations¹¹⁹. Si la nouvelle qualification économique des quartiers ne modifie en rien leur composition essentiellement dessinée par les conventions signées en

¹¹⁷ Les “ zones d’aménagement du territoire ” sont, quant à elles, caractérisées “ par leur faible niveau de développement économique et par l’insuffisance du tissu industriel ou tertiaire ” ; “ les territoires ruraux de développement prioritaire ” recouvrent “ les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique ” et comprennent les zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire, art. 42.

¹¹⁸ Les communes éligibles à la DSU sont, quant à elles, définies chaque année parmi celles combinant “ l’insuffisance de ressources ” à la présence de “ charges élevées ” : “ Bénéficient de cette dotation les communes soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100, soit celles de 10 000 habitants et plus qui remplissent les deux conditions suivantes : “1. Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune doit être supérieur à 11% ; 2. Le potentiel fiscal par habitant de la commune doit être inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.” cf. Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine, art. 7.

¹¹⁹ En 1989 l’Union Européenne lance 58 “ Projets Pilotes Urbains ” auxquels succédera pour la période 1994-1999 le programme d’initiative communautaire “ URBAN I”. 118 projets seront soutenus à travers l’Europe dont 13 en France. Les 13 sites retenus en France font partie de la géographie de la politique de la ville. En 2000, le programme est renouvelé jusqu’en 2006. Il vise à promouvoir “ des modèles de développement innovants en faveur d’une régénération économique et sociale des zones urbaines en crise ”. 9 sites sont retenus en France.

1994 par l'Etat et les communes, elle inspire au législateur de nouvelles mesures d'action, centrées sur l'idée de développement économique.

Cette approche est au centre du " Pacte de Relance pour la Ville ", un programme ambitieux de lutte contre " la fracture urbaine ", qu'annonce le gouvernement d'Alain Juppé en janvier 1996, quelque mois après son institution. Le PRV fait de la " relance économique des quartiers " une ligne d'action essentielle de la Politique de la ville. Les mesures phares en sont deux : le renforcement de " la discrimination fiscale positive au bénéfice de zones urbaines " prévue par la loi de 1995, pour susciter le retour des activités marchandes dans les quartiers ; la création d'emplois spécifiques, réservés aux jeunes de ces quartiers pour favoriser " la mise en activité des habitants " ¹²⁰. Plus simples à mettre en œuvre, les " emplois-ville " voient le jour dès le mois de mai. Ils s'inscrivent dans le cadre légal du contrat emploi-consolidé (CEC) instauré en 1982, permettant la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût afférent à l'embauche pour une durée maximale de 5 ans. La nouveauté – ces emplois sont réservés aux jeunes " habitant des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé ". C'est à l'occasion de la mise en place des 100 000 " emplois-ville ", qu'est fixée par décret la nouvelle liste des " grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé " succédant à celle, établie en 1993 en application de la LOV ¹²¹. En l'absence de précisions rendues publiques sur les modalités de son élaboration, on peut supposer qu'elle intègre les " ajouts " qui résultent de la signature des nouveaux contrats de ville en 1994. Le nombre total de quartiers prioritaires passe ainsi à 750 environ (contre 546 en 1993), le nombre de communes à plus de 500 (contre environ 360 en 1993) pour un total de 4,4 millions d'habitants.

Pourtant, à croire Philippe Estèbe, depuis 1995 et la création par la loi des " zones urbaines sensibles ", lieu d'une " discrimination positive fiscale ", les travaux géographiques intenses menés par la DIV et l'INSEE ont repris. Il fallait d'abord intégrer à la " géographie d'application de la Politique de la ville " par la méthode développée en 1991 les nouveaux territoires, résultant des contrats signés avec les communes en 1994. Mais surtout il fallait mettre au point de nouveaux découpages du territoire dont l'Etat avait besoin pour la conduite de ses politiques " de zone ". En effet, les périmètres urbains tracés en 1993 concernaient essentiellement des quartiers d'habitat en réponse aux mesures urbaines et sociales que l'Etat entendait mettre en œuvre. Ils ne sont plus adaptés pour agir dans le domaine économique. Le passage du " quartier " ou de la ville à la " zone " nécessite de nouveaux efforts de la part de l'administration :

¹²⁰Programme national d'intégration urbaine, Rapport de présentation du 8 septembre 1995.

¹²¹Décret n°96-455 du 28 mai 1996 relatif aux emplois de ville pour les jeunes habitant " des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradés ".

“ S’ouvre alors une négociation sur trois fronts menée par les chargés de mission de la Délégation interministérielle à la ville. Premier front, les élus locaux, qui s’ils ne sont pas toujours favorables au principe de la dérogation fiscale et au périmétrage strict, se montrent néanmoins très combatifs pour l’extension maximale des périmètres ; deuxième front, Bercy car le Ministère des finances fait preuve d’une attention symétrique à celle des élus : les modèles de simulation tournent et calculent en permanence le manque à gagner pour l’Etat ; troisième front, Bruxelles pour les raisons citées plus haut (s’il faut trouver de l’espace pour accueillir les entreprises cet espace doit être vide, car Bruxelles veille à ce que les distorsions de concurrence ne concernent pas une part trop importante de la population française). On parvient à un compromis de haute lutte... Selon un chargé de mission de la Délégation Interministérielle à la ville : “ on avait d’un côté les cartes au 25/1000°, de l’autre les données fournies par les préfets à partir des remontées des maires ; on voyait avec l’INSEE ce que cela signifiait en termes d’îlot et donc de population et avec Bercy ce que ça entraînait comme manque à gagner ; on recommençait les allers-retours jusqu’à ce que tout le monde soit d’accord ”. Et cette personne précise : “ une zone idéale devrait être constituée d’un îlot peuplé uniquement de chômeurs, de jeunes et de non diplômés perdue dans une immense zone industrielle vide et viabilisée ”. ”¹²²

Mais le travail de l’administration ne s’arrête pas là. Le “ Pacte de Relance pour la Ville ” est à l’époque en préparation et il prévoit de donner aux “ zones urbaines sensibles ” créées par la loi sur l’aménagement du territoire de 1995 une nouvelle impulsion et une dimension plus significative. Il s’agit d’une part de renforcer les dérogations existantes mais aussi, pour conserver l’esprit de sélectivité et pour satisfaire Bruxelles, d’imaginer un dispositif gradué, associant l’intensité des mesures à celle de la difficulté. Pour cela, le gouvernement veut opérer, parmi les territoires issus de la contractualisation politique, une sélection rigoureuse : c’est bien la première fois que les quartiers de la Politique de la ville vont être choisis *a priori* en fonction de critères formels. On demande aux statisticiens de créer à ces fins un “ indice synthétique ” de l’exclusion, un chiffre permettant de situer immédiatement les quartiers sur une “ échelle de Richter de l’exclusion ”¹²³. Pour le construire, ils ont recours à des données qui sont déjà disponibles pour les quartiers périmétrés - “ le potentiel fiscal de la commune ” (utilisé pour la Dotation globale de fonctionnement ainsi que pour la Dotation de solidarité urbaine), les données relatives aux variables mises en exergue par l’INSEE en 1991 (le taux de chômage de longue durée, la

¹²²Estèbe Philippe, *op.cit.*, pp.97-98.

¹²³Selon l’expression d’un chargé de mission de la DIV, cité par Estèbe Philippe, *op.cit.*, p. 98.

proportion de jeunes de moins de 25 ans), à une exception près. La proportion de population étrangère retenue en 1991 est remplacée, dans la composition de l'indice, par " la proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme ". Selon les statisticiens, sur un plan technique, " cela revient au même ". Sur le plan politique, le gouvernement est, à l'évidence d'un autre avis - il s'agit cette fois de choisir et non plus de " qualifier " des territoires, selon une procédure qui de surcroît sera rendue publique. L'immigration cède alors la place dans les travaux de l'institution.

La loi de mise en œuvre du " Pacte de relance pour la ville " est publiée en novembre 1996¹²⁴. Elle prévoit des " dispositions dérogatoires du droit commun en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux " de certaines zones urbaines. Pour cela le législateur distingue entre les " Zones urbaines sensibles ", les " Zones de redynamisation urbaine " et les " Zones franches urbaines ". Les ZUS sont celles, définies par la loi de 1995, " caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ". Les ZRU constituent un sous-ensemble des ZUS. Elles sont " confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique ". Enfin les ZFU sont créées " dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine ". La liste et la délimitation exacte des zones sont fixées par décret, tout comme la composition de " l'indice synthétique " retenu pour leur classement¹²⁵. 750 ZUS, 416 ZRU et 44 ZFU sont définies cette année réalisant ainsi le principe de classement souhaité par le rapport Delarue dès 1991.

La définition des " Zones urbaines sensibles " retenues comme " géographie d'application de la Politique de la Ville " pour le XI^e plan a-t-elle introduit des changements importants ? Les 750 " zones urbaines sensibles " qui forment l'ensemble le plus important auquel se rattachent le plus grand nombre de mesures (les emplois-ville et la clause de 20 % d'embauche locale dans les zones franches, les mesures en faveur des fonctionnaires, etc.) correspondent en fait aux quartiers définis par les contrats de ville signés en 1994 entre l'Etat et les communes. La division par 2 est illusoire : les 1300 " quartiers " répertoriés par les contrats de ville sont des îlots au sens de l'INSEE, les " zones " opèrent des regroupements. Comparées à la " géographie prioritaire " du Xe plan, elles dessinent

¹²⁴Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville.

¹²⁵La valeur de " l'indice synthétique " prévu pour le classement des zones sensibles résulte de la multiplication de la population totale par les taux de jeunes de moins de 25 ans, de chômage et de personnes sans diplôme, le tout étant divisé par le potentiel fiscal de la commune et pondéré par un coefficient tenant compte de la présence d'autres " zones sensibles " sur le territoire communal cf. le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996 définissant l'indice synthétique de sélection des zones de redynamisation urbaine en France métropolitaine.

néanmoins une nouvelle extension du champ de la Politique de la ville. D'après les chiffres de l'INSEE, les ZUS regroupent un habitant sur 12 de la France métropolitaine (soit 4,7 millions personnes) alors que les "quartiers prioritaires" du Xe plan (1989-1993) en rassemblaient un sur 19¹²⁶. Elles sont principalement situées dans les grandes agglomérations et, la Région parisienne mise à part, plutôt dans une ville-centre qu'en banlieue. Plus des 3/4 de la population résidant en ZUS habite une agglomération de plus de 100 000 habitants. Quatre régions présentent à elles seules plus de la moitié de la population des ZUS : l'Île de France, (30 %), Le Nord-Pas-de-Calais, PACA, et Rhône-Alpes. Malgré les disparités géographiques fortes, on note que seuls 9 départements ne comptent aucune ZUS.

Le zonage du PRV fut critiqué par le gouvernement socialiste arrivé au pouvoir en 1997. Dans la suite du rapport confié à Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans¹²⁷, le gouvernement de Lionel Jospin affiche une nouvelle stratégie, à l'aune d'une "nouvelle ambition pour les villes" : plutôt que les mesures d'une compensation sélective, ce dont les villes ont besoin, c'est de "rétablir les quartiers dans l'égalité". Fil directeur de la nouvelle philosophie gouvernementale, l'égalité est envisagée à travers la question des services publics, de la lutte contre les discriminations, de l'accès à la santé autant de sujets devenus prioritaires pour la prochaine génération de contrats de ville.

Leur préparation commence en 1998. En réaction aux politiques conduites par la majorité précédente, le but qui leur est assigné est le dépassement de "la simple réparation des quartiers les plus en difficulté, pour traiter les causes de l'exclusion sociale et spatiale au niveau des villes et des agglomérations". Les contrats doivent reposer désormais sur de "véritables projets politiques de territoire". Comme l'avait suggéré le rapport Sueur, c'est "le projet politique local" qui en définira l'étendue et leur donnera sens. La liste des sites sera en conséquence établie au niveau local et non plus national –comme ce fut le cas du "zonage" du PRV - avec toutefois le souci renouvelé de ne pas aboutir à une dispersion de l'action de l'Etat sur un nombre trop important d'aires urbaines¹²⁸.

Les nouveaux contrats conclus pour la période 2000-2006 seront en outre et "sauf exception", intercommunaux. Ils comporteront deux échelles d'intervention : au niveau de l'agglomération où seront mis en place des programmes thématiques ; au niveau des quartiers identifiés comme "prioritaires" qui bénéficieront de programmes territoriaux

¹²⁶ "Les zones urbaines sensibles", *INSEE première*, n°573, avril 1998.

¹²⁷ Sueur Jean-Pierre, *Demain la ville*, Paris, La Documentation française, 1998.

¹²⁸ CIV du 2 décembre 1998, dossier de presse.

spécifiques. Les contrats de ville auront vocation à s'intégrer aux contrats d'agglomération prévus par la loi de l'aménagement durable du territoire de 1999¹²⁹.

Malgré sa sensibilité aux principes de l'égalité et à la dimension politique et contractuelle de l'action territoriale, le gouvernement Jospin ne dérogera pas à l'usage de la discrimination positive : critiquées ZRU (Zones de redynamisation urbaine) et ZFU (Zones franches urbaines) seront maintenues ; le principe des GPU -interventions urbaines particulièrement lourdes- rebaptisés en GPV est repris et leur nombre passe de 16 à 50; les "emplois de ville" deviennent des "emplois-jeunes" et les objectifs chiffrés sont revus à la hausse - on parle désormais de 300 000 créations d'emplois, en revanche leur réservation aux jeunes des "quartiers" est abaissée à l'aide d'un quota de 20% ; pour compenser en partie cela, un nouvel emploi aidé par l'Etat est créé – 10 000 postes "d'adultes-relais" seront exclusivement réservés aux habitants des "territoires prioritaires de la Politique de la ville" ou de ceux "bénéficiant d'un programme de prévention soutenu par la Politique de la ville"¹³⁰ ; enfin les services publics des "quartiers prioritaires" font l'objet de nouveaux efforts de la part du gouvernement dont l'élargissement de l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA instauré en 1991) et le renforcement de la bonification indiciaire (NBI existant depuis 1995)¹³¹.

Mais, surtout les principes de la discrimination positive territoriale croiseront dans les travaux de ce gouvernement d'autres thèmes, érigés, eux, en priorité. C'est le cas notamment de la "lutte contre les discriminations" promue à partir de 1998, aux côtés de "l'intégration", en "priorité du gouvernement", "axe fort et transversal" des nouveaux contrats de ville¹³². Tout comme le gouvernement Juppé s'était saisi des "zones urbaines sensibles" pour mettre en œuvre la relance économique, à ses yeux essentielle, des quartiers, la nouvelle majorité fera appel aux "territoires prioritaires" dans le but non pas "d'instaurer des quotas mais de donner un contenu réel à l'égalité des chances", selon une formule de Jean-Pierre Chevènement¹³³. Au sein tout d'abord de son administration, l'Etat prendra des dispositions afin de "favoriser l'accès à la fonction publique pour les habitants des quartiers" : 5000 bourses au mérite seront créées par l'Education nationale pour "permettre à des jeunes issus de quartiers difficiles de poursuivre des études longues et de préparer les concours de la fonction publique" ; les administrations ayant recruté des "emplois-jeunes" leur offriront des formations de préparation au concours externes, alors

¹²⁹Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, portant modification à la loi n°95-115 du 4 février 1995 .

¹³⁰Circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000 relative à la mise en œuvre du dispositif d'adultes-relais dans le cadre de la politique de la ville.

¹³¹Les mesures nouvelles en direction de la fonction publique sont chiffrées à 1 MdF/an cf. Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999.

¹³²Intervention du Premier ministre Lionel Jospin devant le Comité interministériel des villes du 30 Juin 1998.

¹³³Intervention de Jean-Pierre Chevènement, Ministre de l'Intérieur aux Assises nationales de la citoyenneté, le 18 mars 2000.

que des préparations rémunérées seront proposées par l'ANPE à 5000 demandeurs d'emploi ; enfin le Ministère de la fonction publique étudiera les possibilités d'instaurer " une troisième voie d'accès ouverte aux personnes ayant exercé notamment dans les quartiers, une activité associative " ¹³⁴. D'autres ministères donneront l'exemple, comme celui de l'Intérieur qui, par la voix de Jean-Pierre Chevènement, se propose d'utiliser largement les emplois-jeunes " pour recruter des jeunes issus des quartiers populaires notamment ceux, nés des dernières vagues de l'immigration " afin que " la police nationale soit plus à l'image de la population " ¹³⁵. Mais au-delà de l'administration, des organismes particuliers, privés comme publics, mobilisés par l'Etat dans la *lutte contre les discriminations* feront également appel aux catégories territoriales pour rénover leur fonctionnement (cf. chapitre 2). Citons ici l'initiative emblématique de l'Institut d'Etudes politiques de Paris qui décide en 2001 d'ouvrir une nouvelle voie de recrutement destinée aux élèves de lycées classés en " Zone d'éducation prioritaire ". Controversée au sein de l'opinion publique, cette entreprise fut saluée par le Ministre délégué à la ville pour qui " l'égalité des chances d'entrer dans ce type d'établissement relève d'une fiction républicaine pour une grande part de la population " ¹³⁶. Autre exemple, plus insolite, l'action du supermarché " Continent " qui, venu s'installer en " zone urbaine sensible " dans les quartiers Nord de Marseille, instaure une " préférence locale à l'embauche " pour " assurer la pérennité économique de son projet " ¹³⁷.

En 2000, 248 contrats de ville dont 45 en Ile-de-France et 25 dans les DOM-TOM seront signés pour la période 2000-2006. Ces contrats sont à 80% intercommunaux. Ils confirment la " géographie d'application de la Politique de la ville " dessinée par les travaux du XIe Plan (1994-1998). Vingt ans après le lancement des premières opérations ses périmètres urbains semblent stabilisés. Il ne reste désormais à l'administration, relayée en cela par la société civile, que la possibilité de varier leurs usages et applications : par la création de nouvelles procédures comme les " Opérations de Renouvellement Urbain " dans le domaine de l'urbanisme, par exemple, instaurées en 1998 par le gouvernement de Lionel Jospin, ou plus récemment la création de 40 nouvelles " Zones Franches Urbaines " par Jean-Louis Borloo, ministre à la ville du gouvernement Raffarin.

¹³⁴ Comité Interministériel des Villes du 14 décembre 1999.

¹³⁵ Intervention de Jean-Pierre Chevènement, Ministre de l'Intérieur aux Assises nationales de la citoyenneté, le 18 mars 2000.

¹³⁶ ZEP : Claude Bartolone approuve l'initiative de l'IEP de Paris ", Communiqué de presse du 26 mars 2001.

¹³⁷ *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail* – vol. 1 et 2, guide pratique, DIV/DPM/DGEFP /FAS, juillet 2000, p. 47. voir aussi De Rudder Véronique, Poiret Christian, Vourc'h François, " A Marseille, " la préférence locale " contre les discriminations à l'embauche ", *Hommes et Migrations*, n° 1211, janvier-février 1998, Paris.

À la lumière de cette rétrospective, nous avons vu la Politique de la ville se construire autour de l'identification des "quartiers le plus en difficulté" avec l'idée d'y déployer des "moyens exceptionnels" pour combattre les logiques de ségrégation et d'exclusion qui les touchent. Comme l'ont rappelé l'ensemble des textes passés en revue, la sélectivité des interventions de l'Etat se trouve au cœur "du pari lancé par le *développement social urbain*", à l'encontre d'une "trop grande dispersion des efforts" et gage de l'efficacité de l'action publique. La logique de discrimination positive peut donc être considérée comme constitutive des politiques urbaines : accorder des moyens supplémentaires, renforcer ceux déjà mis en œuvre au bénéfice de quelques territoires, les plus éprouvés, telle est la philosophie de la Politique de la Ville.

La construction de l'espace comme catégorie de l'action publique et de la *discrimination positive territoriale* comme mode opératoire traversent toute l'histoire de la Politique de la ville qui est celle de la montée, de la généralisation progressive puis de l'institutionnalisation et d'une expérimentation. On peut distinguer aujourd'hui dans son développement trois étapes qui correspondent grossièrement à trois usages institutionnels du territoire et de la *discrimination positive territoriale* :

Dans sa forme première, politique et locale, des moyens supplémentaires sont donnés aux villes pauvres qui souhaitent s'engager, sur la base d'un projet, aux côtés de l'Etat pour combattre la ségrégation urbaine et exclusion sociale ; dans sa deuxième forme nationale et réglementaire, des avantages spécifiques (bonification indiciaire pour les fonctionnaires, emplois réservés pour les habitants, dérogations fiscales et sociales pour les entreprises) sont définis par les administrations centrales et distribués aux personnes physiques et morales rattachées aux quartiers en difficulté par l'implantation, le lieu de travail ou de résidence ; enfin, dans sa troisième forme, le principe de la discrimination positive territoriale est librement repris par divers acteurs économiques, institutionnels, de la société civile, comme moyen de réforme ou de développement de leur organisation. Ces trois logiques ont bénéficié historiquement d'un effet d'entraînement : au fur et à mesure que l'objet de l'action "cristallise", ses usages institutionnels croissent et se diversifient.

Dans cet ordre d'idées, la première impulsion fut celle, mécanique de la multiplication des opérations. Pour reproduire les 22 opérations exemplaires et expérimentales initiées en 1981 sous la pression de "l'urgence sociale", l'Etat décida de les inscrire dans les Contrats de Plan signés avec les Régions. Mais le recours à la planification a donné au Développement social des quartiers un caractère général et systématique, alors que sa décentralisation a contribué à la multiplication des sites ; la proximité étant synonyme de pluralité, le fait de confier le pilotage des opérations aux Régions rendit leur nombre sensible

à la demande et à la mobilisation locales. De 22, les quartiers dits prioritaires sont devenus 148 en 1984, puis 400 en 1989.

Ces changements quantitatifs ont fini par entraîner des transformations qualitatives. L'importance numérique, le caractère général et systématique de la démarche donne au Développement social des quartiers une dimension nationale. Les "quartiers", assemblage empirique et conjoncturel, construit par l'addition d'objets locaux, se transforment alors en "géographie" ; le développement social, jusque-là local et expérimental, devient l'expression d'une politique "territoriale" de l'Etat. Parallèlement et dans la cohérence de ces évolutions, les opérations changent d'échelle : du local au plus global. Des "actions curatives sur certaines zones", la Politique de la ville est passée progressivement à des interventions à l'échelle de la ville puis des agglomérations¹³⁸.

La gestion sociale des quartiers aurait pu se fondre dans la gestion politique des territoires, mais suivant le principe de "continuité des actions publiques", l'intérêt de l'Etat pour la "géographie prioritaire" se maintint. Dans la lutte contre l'exclusion, elle constitue un objet hautement symbolique. Les émeutes urbaines de 1990 poussent le gouvernement à s'en ressaisir pour donner une nouvelle impulsion à son engagement en faveur des "banlieues les plus favorisées". Dans "les quartiers" du développement social, objet de son action d'antan, l'Etat trouve les moyens de son redéploiement. La "géographie prioritaire" devient le lieu d'application d'un traitement préférentiel - exonérations fiscales pour les entreprises, avantages spécifiques dans la fonction publique. Elle se transforme en un objet technique aux mains du législateur. Ses imperfections apparaissent alors à l'administration—c'est une géographie "sensible", empirique, largement issue de la négociation politique ; en faire un usage normatif implique la nécessité de sa rationalisation.

La rationalisation statistique de la géographie prioritaire eut vraisemblablement pour corollaire, par la mise en évidence de caractéristiques objectives, d'étendre le bénéfice des contrats de ville à des communes et des quartiers qui en avaient été auparavant exclus et donc d'accroître à nouveau les périmètres d'action de la Politique de la ville. Mais les efforts déployés dans cette mise en forme statistique donnèrent surtout l'impression que les "quartiers" formaient désormais une catégorie d'action sociale comme une autre, c'est-à-dire définie de manière formelle, par un ensemble de caractéristiques objectives et de leur écart calculé à la moyenne. C'est cette mesure absolue de l'exclusion spatiale dont le procédé est de surcroît rendu public que veut apporter le Pacte de Relance pour la ville. Pour cela il s'inspire probablement de travaux européens qui, pour l'application des fonds

¹³⁸« Les nombreuses actions conduites depuis quelques années [...] ont montré l'importance d'une approche locale et d'une intervention d'ensemble au niveau du quartier. Même si cette approche reste tout à fait actuelle, l'expérience a mis en évidence ses limites et la nécessité d'inscrire l'action dans un cadre plus large." cf. circulaire conjointe du ministre de l'équipement et du logement, Maurice Faure et du délégué interministériel à la ville Yves Dauge, du 4 Février 1989.

structurels, élaborent des zonages territoriaux à partir de calculs d'écart à la moyenne européenne.

Le zonage du territoire, c'est-à-dire la transformation de la " géographie prioritaire " en catégorie administrative, se rapprochant des catégories classiques de l'action sociale eut pour conséquence d'y attacher de nouveaux usages institutionnels, dont notamment la création d'emplois aidés par l'Etat et " réservés " aux seuls habitants des " quartiers ". 100 000 emplois-ville, 20% des 300 000 " emplois-jeunes ", 10 000 emplois " d'adultes-relais ", 20% (30% depuis 2003) des recrutements des entreprises installées en Zone Franche, soit environ 15 000 emplois¹³⁹ furent proposés depuis 1996 aux habitants des " zones urbaines sensibles ". Le recours au " quartiers " comme outil de discrimination positive se banalise à la fois dans l'appareil d'Etat et aux yeux de l'opinion publique. La société française y est d'autant plus favorable qu'elle est traversée dans ses institutions par les principes de l'intégration et de l'action territoriales.

En effet, le *Développement social urbain* démarche expérimentale semble avoir préfiguré un mouvement qui dépasse l'extension de ses périmètres d'action. " La culture DSU " s'est diffusée par contagion dans les institutions bien au-delà des contrats de ville : contractualisation, démarche " décloisonnée " et territoriale, basée sur l'élaboration d'un " diagnostic partagé " et d'un " projet local " sont au coeur de dispositifs tels que les Contrats éducatifs locaux (CEL), les Contrats locaux de sécurité (CLS), les Programmes locaux d'insertion par l'économie (PLIE) pour n'en citer que quelques uns. Chaque ministère produit aujourd'hui sa " géographie prioritaire " - des procédures qui bénéficient du label *Politique de la ville* de plus en plus médiatisé, mais n'émargent pas nécessairement à ses financements.

Mais surtout, à travers les instances " partenariales ", les logiques institutionnelles se communiquent à la société civile, invitée à la table des négociations pour " contracter " avec les pouvoirs locaux et l'administration. Les entreprises, le monde associatif y sont aujourd'hui acculturés et c'est ainsi qu'à l'heure où les périmètres de la discrimination positive et ses usages institutionnels semblent avoir cessé leur expansion, dans divers domaines de la vie, des initiatives particulières voient le jour qui se saisissent de la *discrimination positive territoriale* comme d'un moyen de développement ou de réforme de leur organisation. Rappelons ici l'exemple déjà cité de l'Institut d'Etudes politiques de Paris qui, pour enrayer la chute de la représentation des catégories populaires parmi ses étudiants, décide d'ouvrir une nouvelle voie de recrutement destinée aux élèves de lycées classés en " Zone d'éducation prioritaire ". Ou celui du supermarché " Continent " qui pour " assurer la pérennité économique de son projet " met en place une " préférence locale à l'embauche ".

¹³⁹ Pour la période 1997-2002.

La Politique de la ville apparaît rétrospectivement comme le développement – la montée en puissance puis la consolidation - d'un ensemble de pratiques de discrimination positive opérant selon un principe spatial. Cette progression et institutionnalisation croissante de ce qui fut au départ une expérimentation se sont produites historiquement selon trois logiques :

Celle, tout d'abord de la généralisation – la multiplication systématique des opérations grâce à la planification, l'extension de leurs périmètres d'action accroissent de façon mécanique l'ampleur des pratiques de discrimination positive territoriale. C'est cette " progression constante depuis une quinzaine d'années " que constate en 1996 le Conseil d'Etat dans son rapport public *Sur le principe d'égalité*¹⁴⁰.

Par la transformation ensuite de son objet d'action : les quartiers délimités *a posteriori* par l'engagement conjoint des communes et de l'Etat deviennent un objet technique, un instrument normatif à l'usage de l'administration ; les " zones sensibles " sont désormais un outil mis au service d'autres programmes politiques – la relance économique en 1996, la lutte contre les discriminations en 2000. (C'est à cette deuxième logique qu'il conviendrait en toute rigueur de réserver le terme de discrimination positive)

Enfin par la communication, la diffusion de ses méthodes d'action : les politiques urbaines ont essaimé au-delà de leurs périmètres d'action, eux-mêmes en constante expansion, en exportant leurs méthodes de travail centrées sur un concept innovant qui est celui de *l'action publique territoriale*, fondée sur les notions de contrat et de territoire

La jonction de ces deux derniers éléments, c'est-à-dire l'élaboration des quartiers en catégorie classique de l'action publique et la familiarisation des institutions avec l'approche " territoriale ", tous les deux conséquence de la progression numérique des opérations du Développement social des quartiers dans les années 1980, ont eu pour résultat la diffusion du principe de la *discrimination positive territoriale* dans l'appareil administratif et au-delà, dans la société civile et dans différents domaines de la vie sociale, l'économie comme l'éducation. A l'heure où " la géographie prioritaire " semble stabilisée, c'est cette logique qui ouvre la voie à de nouveaux et probables développements de la *discrimination positive territoriale* dans la société française.

Dans leur forme la plus récente, ces pratiques dessinent un parallèle évident avec les mesures de *l'affirmative action* américaine. Aux Etats-Unis des places à l'Université, des emplois découlant de contrats fédéraux, c'est-à-dire financés par l'Etat, sont réservés par le biais de quotas à des individus définis par leur origine ethnique. En France, les mêmes

¹⁴⁰Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, Rapport annuel, Paris, la Documentation française, 1996.

mesures sont proposées à des personnes caractérisées selon un critère spatial¹⁴¹. Des voix se sont d'ores et déjà élevées pour montrer du doigt un nouvel exemple " d'hypocrisie républicaine " qui, dans l'incapacité juridique mais aussi idéologique de reconnaître l'ethnicité, cherche des manières détournées pour la prendre en charge. D'autres auteurs, après s'être penchés de manière attentive sur les périples de la " géographie prioritaire ", affirment que ces deux techniques d'administration de la pauvreté n'ont rien en commun¹⁴². L'impression de parenté qui semble se dissiper à la lumière d'un examen attentif, révèle en fait le poids de l'héritage politique, culturel et institutionnel qui façonne les deux sociétés et canalise leurs évolutions. Si la discrimination positive est, sur le plan philosophique, une forme de mise à l'épreuve de l'universalisme républicain, c'est au travers et non pas malgré lui qu'elle trouve à s'inscrire dans les institutions. C'est à ce travail de traduction des principes de *traitement préférentiel* au prisme d'une axiologie républicaine que je souhaite m'intéresser à présent pour interroger, en définitive, l'opportunité d'une interprétation de la *discrimination positive territoriale* en termes de *politique multiculturelle* ou de *reconnaissance*.

2. Discrimination positive et universel républicain : le compromis territorial

Si, à la lumière de cette rétrospective, on peut avancer que la discrimination positive est un concept-clé pour les nouvelles politiques urbaines, son usage n'a pas été sans soulever des réserves de fond et de forme. De forme, tout d'abord, car dans la rhétorique politique ce principe est en général " placardé " au profit d'une formule plus simple mais aussi plus conciliatrice à l'égard des valeurs républicaines qui est celle de la *priorité*. De fond, ensuite, car nous ne sommes pas sûrs, qu'au-delà des effets de style, ces hésitations sémantiques ne cachent pas, comme semblent l'indiquer un certain nombre d'arguments, des recompositions en cours de l'action publique à la recherche de nouvelles formes d'universalité. Même transformées par la rationalité bureaucratique, les catégories territoriales demeurent un objet " incertain ".

¹⁴¹En France, il s'agit d'emplois du secteur non marchand – seules les administrations, les collectivités territoriales, les entreprises publiques ou encore les associations sont autorisées à recruter.

¹⁴²Estèbe Philippe, *op.cit.*, p.166.

2-1. Le pragmatisme des débuts : le langage des priorités

La Politique de la ville débute dans les années 1980 comme une politique de l'urgence. Il s'est agit, nous l'avons vu, pour le gouvernement de l'époque de prendre des mesures rapides en réponses aux émeutes qu'avait connues la ZUP des Minguettes. Les opérations mises en place par la Commission Nationale instituée à cette fin se voulaient à la fois exemplaires et expérimentales. Si elles se saisissent de démarches préexistantes, leur logique ne relève pas d'une stratégie d'ensemble : elle est dictée plutôt par la pression des évènements du moment. La politique qui voit le jour dans de telles conditions souffre d'un "manque d'objet" évident. Elle va donc essayer de substituer à la question du "pourquoi" celle du "comment" et, toujours prolixes sur ses méthodes, de tenter "d'avancer en marchant". Le caractère expérimental, l'accent mis sur la description minutieuse, mais très formelle des procédures dispensent le *Développement social des quartiers* d'une réflexion sur le sens et l'objet véritable de son action. Le thème de la *priorité* ou de l'urgence viennent alors naturellement les qualifier : la Politique de la ville, ce sont des *actions prioritaires*, sur des *quartiers prioritaires*, dans le cadre d'une *politique*, elle-même, *prioritaire*.

Le langage des priorités est en effet omniprésent lorsqu'il est question des politiques urbaines. Depuis ses origines et avant d'être promue en 1989 en "Politique nationale des villes et du développement social urbain", la démarche fut *une priorité* pour l'ensemble des gouvernements qui se sont succédés au pouvoir. Soucieux d'imprimer leur marque politique en formulant de nouvelles orientations à l'aide de nouveaux labels, ils firent preuve sur ce point d'une constance étonnante¹⁴³.

Mais l'usage du thème de la *priorité* dans les textes programmatiques ne se limite pas à cette seule qualification des politiques publiques. Comme nous l'avons aperçu dans la présentation rétrospective, il est aussi largement mobilisé pour rendre compte des mécanismes mêmes dont use le *développement social urbain* : "géographie prioritaire", "quartiers prioritaires", "périmètres prioritaires", c'est en ces termes que sont décrites les cibles des nouvelles politiques. Il s'agit, au début, d'une facilité de langage emprunté par une démarche expérimentale qui se construit. Au fil du temps, ceci devient un code dans le jargon des institutions qui se dispensent ainsi de la définition plus précise de l'objet de leurs

¹⁴³Dès 1977, Raymond Barre annonce la volonté du gouvernement de mettre en place des instruments nouveaux pour "une politique de longue haleine" visant à mettre en valeur les villes françaises. Arrivé au pouvoir en 1981, le gouvernement de Pierre Mauroy entend, de la même manière, engager une "action résolue pour transformer les conditions de vie des habitants des quartiers les plus défavorisés" et inscrit le *Développement social des quartiers* dans le "Programme d'exécution Prioritaire "Mieux vivre en ville" de la 2ème loi de plan. Ces objectifs sont renouvelés en 1989 par Michel Rocard qui confère à son programme de lutte contre la ségrégation et l'exclusion "un caractère hautement prioritaire". Dans le même esprit, le Programme National d'Intégration Urbaine, élaboré par le gouvernement d'Alain Juppé, appelle un effort politique, financier, administratif et humain considérable pour lutter contre "la fracture sociale et urbaine". Le premier Comité interministériel des villes réuni sous la présidence de Lionel Jospin en 1998 promeut, quant à lui, la lutte contre les exclusions dans laquelle

actions. S'agit-il de quartiers populaires, périphériques, pauvres, de l'immigration ? - aucune formulation explicite ne sera proposée à cet endroit.

Vocabulaire politique, la *priorité* sera également reprise dans une logique bureaucratique. Son flou lui permet d'être sans cesse "recyclée" à l'endroit de nouveaux objets. L'échelle des priorités étant infinie, il est possible de délimiter, à l'intérieur d'une "politique prioritaire", des "périmètres prioritaires", dont les composantes sont également ordonnées selon une "hiérarchie de la priorité", conduisant ainsi à un empilement, à chaque fois plus complexe, de dispositifs. C'est en ces termes qu'un rapport au Premier ministre argumente par exemple en 1992 la création d'une nouvelle procédure DSU, permettant de réaliser des opérations urbaines particulièrement lourdes¹⁴⁴.

Dans ce langage politico-administratif, le raisonnement des *priorités* va de pair avec celui de *l'expérimentation*. L'expérimentation est en effet un autre signe affiché du pragmatisme qui a présidé à la conception et à la constitution des politiques urbaines. Initié au début des années 1980 comme une démarche "expérimentale" qui devait permettre, en amont de la décentralisation, de tester des possibilités d'adaptation réglementaire et financière des actions de l'Etat, *le Développement social des quartiers* n'est jamais parvenu réellement à s'extraire de son statut expérimental. Dans l'incertitude et le flottement apparents de sa stratégie, l'Etat continue d'y faire appel pour bâtir les procédures offertes aux partenaires locaux, se dispensant ainsi, en principe, d'en définir plus avant le sens et le contenu. L'ensemble des dispositifs de la Politique de la ville sont en effet le fruit d'expérimentations organisées par l'administration : les 148 conventions du DSQ du IX^e plan furent précédées par des opérations sur 22 "quartiers-test"; les 13 contrats de ville expérimentaux lancés en 1989 ont permis la signature de 214 conventions dans la période suivante; en 1998, 16 nouveaux "sites pilotes" furent désignés etc., etc.. La Politique de la ville donne ainsi l'impression de se construire "par en bas", sans grande vision idéologique, si ce n'est celle de sa méthode "partenariale", "contractuelle" et "globale"¹⁴⁵. La promotion d'opérations "innovantes" et "exemplaires", appelées à être banalisées par la suite, constitue encore aujourd'hui, aux yeux des professionnels, un trait essentiel : "*La culture*

s'inscrit la Politique de la ville en "priorité gouvernementale".

¹⁴⁴« Les habitants d'un grand nombre de quartiers défavorisés - plus de 400 - connaissent depuis une quinzaine d'années une dégradation progressive de leurs conditions de vie. Les actions conduites à travers deux plans successifs, ont permis de limiter l'ampleur des dysfonctionnements et d'amorcer la reconstitution du tissu social. [...] Cette politique qui ne peut porter des fruits que dans la durée s'est, peu à peu, affirmée et élargie. Elle doit être confortée et poursuivie. **Mais il convient d'en compléter le dispositif afin de résoudre un problème pratiquement insoluble en l'état actuel** : celui que posent dans la périphérie de nos plus grandes agglomérations quinze à vingt quartiers très éprouvés, connaissant de graves difficultés en dépit des virtualités économiques que recèle leur localisation. Si l'on veut réinsérer ces quartiers dans la ville, comme dans le marché, il est nécessaire de les réaménager en profondeur [...]. Par rapport aux démarches classiques de développement social des quartiers, il faut prévoir un effort beaucoup plus important [...]. Mener à bien cette ambition oblige l'Etat de se mettre en ordre de bataille [...] » - ainsi furent promus en 1992 les grands projets urbains (GPU). Initialement au nombre de 13, passés à 16 par la suite, ils devinrent les Grands projets de Ville (GPV) en 1999 cependant que leur nombre fut porté à 50.

¹⁴⁵C'est ce même pragmatisme que traduit l'idée d'un "droit à l'expérimentation" inscrit dans la constitution que le

DSU, c'est impulser des actions en amont qu'on ne peut pas faire de manière ordinaire et qui vont par la suite rentrer dans le droit commun " (chef de projet, entretien 4)

Les usages politico-administratifs du thème de la *priorité* sont l'expression du pragmatisme qui caractérise la construction des politiques urbaines. Résultat de l'inscription de la question urbaine à l'agenda politique, le langage des priorités a permis d'englober en les occultant des choix politiques différents. De façon similaire, il a été utilisé par l'administration pour désigner des objets que l'on ne souhaite pas nommer, ni définir. Mais, dans ces usages institutionnels, le thème de la *priorité* est également appelé à fonctionner, selon notre hypothèse, comme un euphémisme de la *discrimination positive*. Celle-ci, comme on a pu s'en apercevoir par la présentation historique faite avec un regard particulier sur ce point, est absente des textes programmatiques. Il est question d'une " indispensable sélectivité ", de " concentration des efforts " et " d'évitement de la dispersion ", mais la plupart du temps, la *discrimination positive* brille par son absence. Alors que universitaires et intellectuels s'interrogent, souvent en référence à l'*affirmative action* américaine, quelle traduction réserver au terme en français - faut-il parler de *discrimination positive* ce qui semble négativement connoté ou d'*action préférentielle*, voire d'*action positive* - les hommes politiques semblent avoir trouvé leur réponse : ce dont il est question c'est la *priorité* (parfois l'urgence), c'est l'*action prioritaire*, sur un *périmètre prioritaire*, dans le cadre d'une *politique*, elle-même, *prioritaire*.

L'argument de la *priorité* rompt, de manière évidente, avec l'idée d'une application uniforme de programmes nationaux qui caractérisèrent, d'après les politistes, les modes d'action de l'Etat dans la période précédente. Mais il signe en même temps *un compromis*. La formule de la *priorité* permet " d'aménager ", c'est-à-dire déroger sans toutefois remettre en cause, les principes d'universalisme de l'action publique qui fondent la conception républicaine. Ce qu'*action prioritaire* veut dire n'est pas : " faisons ceci " plutôt qu'autre chose, mais " faisons d'abord ceci ", car c'est le plus urgent, c'est *prioritaire* ; L'Etat ne donne pas l'impression de faire des arbitrages, mais tout au plus d'échelonner ses actions, de les " prioriser " selon l'expression consacrée. La *priorité* définit ainsi un ordre d'exécution, exprime une temporalité, plutôt qu'un choix qui engagerait des valeurs collectives.

De même la *priorité* est revêtue de contingence : ce qui est prioritaire aujourd'hui le sera-t-il demain ? On perçoit la distance avec la notion de " droits " qui fonde l'Etat-providence, et l'idée d'une *action prioritaire*, à laquelle on attache certes une importance, mais qui demeure conjoncturelle. Dans l'ordre de la rhétorique politique, le thème de la *priorité* permet de donner du sens à une recomposition des modes d'action publique sans

remettre en cause l'axiologie républicaine centrée sur les valeurs de l'universalisme et de l'égalité.

Pourtant, au fur et à mesure que les usages de la *discrimination positive territoriale* progressent et se diversifient, il devient difficile pour l'Etat et l'administration d'en invoquer pour toute raison *la priorité* et l'expérimentation. En 1996, alors que le Pacte de Relance pour la Ville donne l'exemple le plus abouti de l'évolution d'une politique contractuelle et locale vers une autre, réglementaire et nationale, il s'agit de tirer les conséquences de l'institutionnalisation de ce nouveau mode d'action. C'est ce que fit le rapport public du Conseil d'Etat, proposant de réfléchir sur le principe d'égalité.

Tout en réaffirmant les principes individuels et universalistes fondateurs du " modèle républicain ", il en appelle en effet à une promotion plus vigoureuse de l'égalité des chances " afin de réduire les inégalités excessives qui, notamment dans le domaine économique et social, menacent les équilibres de la société française ". Pour cela, il propose la notion de " discrimination justifiée ", jugée plus large que celle de " discrimination positive ", qui serait définie par une obligation de résultats. Pour les conseillers d'Etat, le principe de " discrimination justifiée " serait inscrit dans le droit depuis 1789. Il autoriserait la différence de traitement à partir de deux principes politiquement légitimes – la différence de situation et l'intérêt général. L'examen de la jurisprudence auquel se livre le rapport fait ressortir la progression, depuis une quinzaine d'années, de " discriminations justifiées " sur une base territoriale. Ces dispositifs qui ont pour objectif de compenser des " handicaps territoriaux ", relèvent essentiellement de la Politique de la ville. Pour le rapporteur, *la discrimination positive* telle qu'elle est pratiquée par le Pacte de Relance pour la Ville, est acceptable à condition qu'elle soit *temporaire*. La règle étant l'égalité abstraite de chacun, un détour inégalitaire est admis à condition qu'il soit limité dans le temps et vise à compenser un déséquilibre provisoire. La *discrimination positive* est donc *républicaine* lorsqu'elle procède du constat d'un déséquilibre *momentané* entre les quartiers de " la géographie prioritaire " et le reste de la ville¹⁴⁶. Pour Philippe Estèbe, c'est précisément cet aspect *temporaire*, *provisoire* de la *discrimination positive territoriale* à la française qui la distingue de *l'affirmative action* américaine, postulant explicitement le caractère inégalitaire des relations sociales et donc, à la recherche d'un mécanisme correctif permanent, permettant dans les domaines de l'éducation ou de l'emploi de " donner leur chance " à ceux qui sont structurellement défavorisés¹⁴⁷. Force est de constater cependant que cet aspect temporaire reste dans les politiques françaises assez théorique.

¹⁴⁶ Conseil d'Etat, *op.cit.*

¹⁴⁷ Estèbe Philippe, *op.cit.*, p.167.

Réconciliée avec l'universalisme et l'égalitarisme républicains (aussi bien qu'avec les lois sur la concurrence imposées par Bruxelles), la *discrimination positive* s'affiche désormais comme un *traitement préférentiel, exceptionnel et provisoire*, fait non pas à l'encontre, mais au nom même des valeurs républicaines. C'est seulement au nom de l'égalité qu'un "détour inégalitaire" peut être admis pour corriger ce qui, pour certaines populations, ne relève que de la "fiction républicaine"¹⁴⁸. "L'effort exceptionnel" de la Politique de la ville est présenté dès lors comme le "renforcement provisoire des moyens de droit commun au titre de la solidarité nationale"¹⁴⁹. C'est l'idée de la *discrimination positive* comme moyen et non comme fin de l'action publique. Le recours à de tels énoncés reste cependant dans les textes officiels et les allocutions politiques rarissime, le fait essentiellement de quelques hauts fonctionnaires du Ministère à la ville. Malgré son habillage républicain, la discrimination positive semble politiquement inconfortable.

Le pragmatisme des débuts imprime ainsi une marque sur les politiques urbaines dans le long terme. Malgré l'évolution dans le sens de la cristallisation des logiques de *discrimination positive* à la quelle elle aboutit avec le temps, la Politique de la ville n'est pas une politique de reconnaissance, encore moins de "redressement de torts". Le flou de son objet qui, pour certains, est la contrepartie du caractère contractuel, son expérimentalisme persistant, tout comme l'absence de formulation stable quant à ses enjeux, même lorsque la *discrimination positive* fut politiquement justifiée, en font une politique conjoncturelle, durablement installée dans "l'urgence". A ce stade de l'analyse, il est donc difficile d'y voir une *action multiculturelle* ou de reconnaissance. Reste que c'est peut-être précisément à cause de son aspect empirique et conjoncturel, que la Politique de la ville réussit à ouvrir la voie étroite d'une *affirmative action* à la française - j'y reviendrais.

2-2. La réaction républicaine

La synthèse proposée par le Conseil d'Etat entre universalisme républicain et *discrimination positive* ne réussit pas d'évidence à épuiser la question. Et si la *priorité* n'était pas qu'une formule de style dans la rhétorique politique, eu égard aux valeurs républicaines? Et si, ce qui s'ébauche derrière les interventions sélectives de l'Etat, était l'expérimentation (au sens véritable du terme) d'un nouveau mode d'action publique qui aurait vocation à se généraliser par la suite? L'Etat sera en effet tenté de tirer les conséquences de ses

¹⁴⁸ Communiqué de presse du 26 mars 2001 de Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, à l'occasion de l'initiative prise par l'IEP de Paris d'ouvrir une nouvelle voie de recrutement destinée aux élèves des lycées en ZEP.

¹⁴⁹ Cette formule revenait de manière récurrente dans les documents officiels en 1998, lorsque j'ai effectué une première série

expérimentations de manière plus systématique que ne le firent les conseillers, en essayant d'intégrer la Politique de la ville dans une stratégie globale de refondation de l'Etat-providence, par la *territorialisation* en l'occurrence de son action. Ainsi, revenant de manière récurrente dans les documents consultés en 1998, la formule qui dans la logique du rapport du Conseil d'Etat qualifie la Politique de la ville de "renforcement provisoire des moyens de droit commun au titre de la solidarité nationale", fut impossible à trouver quelques années plus tard. A la faveur du rapport Sueur, les contrats de ville deviennent pour le gouvernement socialiste de Lionel Jospin "un temps" du processus plus vaste, qui vise à "mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global"¹⁵⁰.

En réalité, il ne fait que poursuivre des orientations déjà tracées par les précédents gouvernements, notamment de gauche. On peut en voir les fondements dans les réformes de la décentralisation qui, à partir de 1981, redessinent le paysage institutionnel et le jeu d'acteurs où s'enracinent les nouvelles politiques territoriales et contractuelles de l'Etat. Une autre impulsion significative, allant dans le sens de la généralisation d'un nouveau mode d'action, fut donnée en 1989, par le gouvernement de Michel Rocard : "L'action de l'Etat, responsable au titre de la solidarité nationale, ne peut être limitée à une géographie sélective" - affirme le Premier ministre dans sa présentation du programme retenu pour la Politique de la ville¹⁵¹. De "l'action curative sur certaines zones", elle doit évoluer vers des opérations "à vocation plus exhaustive assurant la prise en compte des objectifs de solidarité dans un projet global de développement"¹⁵². L'échelon de l'agglomération est désigné comme le niveau territorial le plus adéquat pour le redéploiement des politiques de "la solidarité en ville". Mais il est dépourvu de "structure politico-administrative capable de contracter avec l'Etat"¹⁵³. Ce sont donc les contrats de ville qui seront appelés à traduire les nouvelles orientations. Malgré le changement de majorité intervenu en 1993, leur lancement est accompli sans grande modification par le gouvernement d'Edouard Balladur¹⁵⁴. Mais avec le Pacte de Relance pour la Ville, le gouvernement de droite suivant explore d'autres orientations stratégiques. L'idée d'une transformation globale de l'action publique sera mise entre parenthèse, avant d'être reprise à nouveau par Lionel Jospin à partir de 1997. Son gouvernement développe l'idée de la "solidarité urbaine". Depuis 1991, lorsqu'à l'initiative de François Mitterrand fut instaurée la dotation du même nom, la solidarité urbaine évoque

de recherches ; elle fut impossible à trouver quelques années plus tard.

¹⁵⁰ Circulaire du Premier ministre n° 14-153 du 31 décembre 1998.

¹⁵¹ Circulaire du premier ministre du 22 mai 1989.

¹⁵² Circulaire conjointe du ministre de l'équipement et du logement, Maurice Faure et du délégué interministériel à la ville Yves Dauge, du 4 Février 1989.

¹⁵³ *ibid.*

¹⁵⁴ L'agglomération est confirmée comme l'échelle "la plus pertinente d'intervention". Chaque contrat de ville doit ainsi comporter deux types d'intervention : les unes à l'échelon de l'agglomération sur des thèmes tels que le peuplement, le désenclavement, la sécurité, la formation, la solidarité financière; les autres, au niveau même des quartiers défavorisés, ayant trait à l'accompagnement social, l'amélioration des services publics, la revitalisation économique, la réhabilitation des logements

un système national de redistribution de ressources entre communes riches et pauvres. Désormais elle acquiert une dimension politique et active, alors que son lieu d'exercice est circonscrit aux agglomérations¹⁵⁵. Le rapport Sueur propose de les doter d'assemblées délibérantes. L'idée n'aboutit pas, en revanche, il sera créé des "communautés d'agglomération" qui peuvent conclure des "contrats d'agglomération" avec l'Etat¹⁵⁶. Les contrats d'agglomération sont l'expression de "projets de développement solidaire"¹⁵⁷. Ils deviennent le nouveau cadre de redéploiement de la Politique de la ville : les contrats de ville forment désormais un volet, "l'axe de la cohésion sociale" des "contrats d'agglomération". Contrats de ville et contrats d'agglomération constituent "deux temps d'une même démarche, poursuivant un objectif commun : mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global"¹⁵⁸. 80 % des contrats de ville signés en 2000 seront intercommunaux. Plus que jamais ils se trouvent fondés non sur des mesures de réparation, des palliatifs de l'urgence sociale, mais sur "un véritable projet politique de territoire". C'est "le projet politique local", et non un calcul statistique de la difficulté, qui définit l'étendue et donne sens au contrat¹⁵⁹.

Pour Philippe Estèbe¹⁶⁰, l'idée de refondation de l'Etat-providence par la *territorialisation* est liée à un sentiment d'obsolescence des catégories génériques et abstraites qui ont permis l'édification de ses politiques sectorielles. L'existence théorique de droits ne garantit désormais en rien leur effectivité. Le problème réside dans les modes concrets de leur administration, qui dépendent des configurations locales. Dans le régime industriel de l'Etat-providence, l'effectivité des droits, leur efficacité et leur équité, est garantie par la bureaucratie légale, répartie mathématiquement sur le territoire, dans une perspective d'accessibilité égale pour chacun. Dans le régime post-industriel, l'édifice bureaucratique dysfonctionne, non pas tant à cause de sa lourdeur ou de son anonymat, mais du fait de son incapacité à prendre en compte les conditions concrètes, territoriales de ses procédures. D'où les tentatives d'introduction du territoire dans le fonctionnement des bureaucraties providentielles comme instrument de leur modernisation. D'autres pays que la France ont développé des idées similaires, mais nul ne semble avoir poussé aussi loin la logique d'une territorialisation de l'action publique.

L'auteur prend pour principal analyseur de ces tendances, ainsi que du rôle joué par la Politique de la ville, le "Dossier ressources" édité par la DIV en 1993, en prévision du

et des espaces urbains. 40 % des 214 contrats signés en 1994 furent intercommunaux.

¹⁵⁵ C'est notamment le titre de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁵⁶ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ; Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification de la coopération intercommunale

¹⁵⁷ Intervention de Lionel Jospin à l'issue du Comité interministériel des villes, le 14 décembre 1999.

¹⁵⁸ Circulaire du Premier ministre n° 14-153 du 31 décembre 1998.

¹⁵⁹ *ibid.*

¹⁶⁰ Estèbe Philippe, *op.cit.*, pp. 140-145.

lancement des contrats de ville du XI^e Plan (1994-1998)¹⁶¹. Il montre que, dans la perspective de refondation de l'Etat-providence, le territoire se voit dévouer trois fonctions principales :

Une fonction d'abord de régulation. Dans cette perspective, le territoire n'est pas seulement l'effet des caractéristiques de ses habitants, mais le produit d'un fonctionnement social d'ensemble, circonscrit à l'échelle des agglomérations. La statistique des risques, élaborée par la DIV sur la base du calcul pour chaque quartier d'un écart à la moyenne, évoque pour l'auteur la possibilité d'imaginer de nouvelles techniques assurantielles, fondées sur le territoire. S'il semble difficile à partir de ces prémisses de définir un système de primes et de cotisations, " c'est bien en usant d'un argumentaire du type assurantiel que le préfet de l'époque " vendit " le premier contrat de ville de l'agglomération toulousaine aux communes riches. Il leur avait en effet montré, qu'une participation minimale leur permettrait de se mettre " à l'abri " des dangers occasionnés par le voisinage des grands quartiers d'habitat social toulousains " ¹⁶².

La deuxième fonction du territoire est celle de " corps intermédiaire ". Avec l'apparition d'un chômage structurel important et la problématique développée du " transfert des régulations " de l'entreprise vers le lieu de vie, l'Etat-providence est à la recherche de nouvelles formes de médiation. La territorialisation des prestations sociales intervient donc comme un substitut de corps intermédiaire : le quartier, l'agglomération constituent des échelles de repérage des populations, d'analyse des besoins, d'acheminement vers des guichets de prestations. Dans cette perspective, le territoire devient le médiateur d'un nouveau type entre les sujets de droit et les officines prestataires de ces droits, une fonction qui fut classiquement dévolue au salariat.

Le territoire est enfin un mode de régulation qui vient en complément et en substitution de la régulation centrale classique, par le jeu d'appareils verticaux, qui caractérise les régimes industriels de l'Etat-providence.

A la lecture de ces analyses, on est en mesure de se poser la question suivante : initié au début des années 1980 comme une procédure de l'urgence visant à répondre par des moyens sélectifs et renforcés aux difficultés de quelques territoires " les plus éprouvés ", *le Développement social urbain* n'est-il pas en train de sortir d'une phase " d'expérimentation ", au point de préfigurer un nouveau mode d'action de l'Etat, à horizon universaliste, fondé sur les notions de contrat et de territoire ?

¹⁶¹ *Les contrats de ville du XI^e plan. Dossier ressources*, Délégation interministérielle à la ville, 1993.

¹⁶² Estèbe Philippe, *op.cit.*, p. 143.

Comme cela fut souligné dans la présentation historique, la généralisation suffirait à elle seule en effet pour rendre compte du chemin parcouru en deux décennies par la Politique de la ville. Initiée sur 22 quartiers, cette démarche concerne en 2000 plus de 200 agglomérations, plus de 750 zones sensibles, plus de 800 communes, environ 1600 “quartiers prioritaires”, dont seuls quelques départements de la France métropolitaine seraient exclus. “La volonté de passer d’une politique d’opérations exemplaires ou expérimentales à la généralisation progressive d’une vraie démarche contractuelle entre partenaires indépendants et complémentaires” -comme le souhaite Maurice Faure, ministre de l’équipement et du logement en 1989, semble avoir été un de ses principaux moteurs d’action¹⁶³.

D’autant que, je le faisais remarquer plus haut, le *Développement social urbain* s’est diffusé au-delà de l’extension de ses périmètres d’action. “La culture DSU”, basée sur la contractualisation, le partenariat, le “diagnostic partagé” et “le projet local” s’est exportée au-delà des contrats de ville, eux-mêmes en constante expansion. Elle a, semble-t-il, d’une part, servi de laboratoire à la territorialisation des politiques sectorielles classiques comme celles de l’action sociale¹⁶⁴; elle a, d’autre part, communiqué aux administrations traditionnelles sa passion pour l’intervention territoriale ciblée. Ainsi, chaque ministère produit ses procédures contractuelles et territoriales, offertes en principe à toutes les collectivités locales, reprises de fait par les plus volontaires d’entre elles. Sécurité, éducation, insertion, logement, chaque domaine est pourvu aujourd’hui de son contrat local, dessinant autant de “géographies prioritaires” particulières. Si l’on y ajoute les dispositifs intercommunaux, l’empilement de procédures devient impressionnant. Si elles reproduisent la méthode d’intervention mise au point par la Politique de la ville et en portent souvent le label (étant ainsi en partie à l’origine de l’incroyable confusion que présente aux yeux du spectateur non averti la nébuleuse de ces politiques), ce sont bien des actions de “droit commun”. Elles ne sont pas éligibles aux financements exceptionnels que matérialise l’effort national en faveur des quartiers “les plus éprouvés”.

Pour illustrer ces phénomènes, prenons l’exemple de la constitution de deux “géographies-satellites” de la Politique de la ville des plus médiatiques : celle des ZEP et celle de la prévention de la délinquance. Les Zones d’Education Prioritaire (ZEP) constituent une démarche interne à l’Education nationale qui fut impulsée en 1981 afin de lutter contre les “inégalités sociales”¹⁶⁵. Elle s’appuyait sur deux notions novatrices au sein de l’institution scolaire, à savoir la sélectivité et la zone : “sélectivité” parce que l’action éducative y était renforcée par des moyens spécifiques (postes supplémentaires, crédits pédagogiques,

¹⁶³ Lettre de Maurice Faure, ministre de l’équipement et du logement, Février 1989.

¹⁶⁴ Voir à ce sujet le rapport de l’Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS).

indemnités spéciales, bonification indiciaire); la “ zone ”, parce que les lieux où les besoins paraissent les plus urgents sont “ cernés géographiquement ”¹⁶⁶. Parmi les critères de sélection retenus figurent : “ l’implantation géographique, la composition socio-économique des familles, la présence d’enfants étrangers, de retard scolaire, la part des élèves en CPPN-CPA, les abandons de scolarité au niveau des collèges ”. Mais, malgré l’usage des indicateurs statistiques, la ZEP est avant tout associée à un projet. Ne sont considérées comme prioritaires et donc ne bénéficient des aides sélectives que les “ zones ” porteuses de projets “ spécifiques ”, “ globaux ” et “ novateurs ”¹⁶⁷. Les similitudes avec le dispositif du *Développement social des quartiers*, sur lequel l’Education nationale semble avoir une certaine avance, sont nombreuses et évidentes. Aussi, des notes récurrentes échangées entre le ministère de la Ville et celui de l’Education nationale appellent à faire coïncider au possible “ les deux géographies ”. Les 563 ZEP recensées en 1997 constituent ainsi le “ territoire d’intervention commun de la Politique de la ville et de l’Education nationale ” ; 159 des 214 contrats de ville comprennent cette même année des ZEP¹⁶⁸. Cependant, au regard d’une approche budgétaire et institutionnelle, nous sommes bien en présence de deux dispositifs différents, qui se recoupent de manière partielle.

Autre “ géographie-satellite ” notoire du *développement social urbain*, celle de la prévention. Comme ceci est apparu dans la rétrospective historique, deux institutions sont au fondement de la Politique de la ville : la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), instaurée en 1981, et le Conseil National de Prévention de la délinquance (CNPd), créé en 1983. Ces deux instances furent créées dans le même esprit, avec des logiques de fonctionnement et d’action similaires¹⁶⁹. En 1988, leurs compétences sont regroupées au sein de la DIV. “ Sur le terrain ” cependant, elles donnent naissance à des procédures différentes : il y a, d’une part, les conventions DSQ dont j’ai proposé de suivre le cheminement et, d’autre part, les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD) qui signent, en 1985, des CAP’S (contrats d’action de prévention pour la sécurité dans la ville) et des CLS (contrat local de sécurité), en 1998. Malgré les effets de convergence réels ou souhaités, les deux “ géographies ” ne se recoupent à nouveau que partiellement. Le nombre des CCPD est notamment régulièrement supérieur à celui des conventions DSQ : on compte ainsi en 1997, 843 CCPD, dont 345 en contrat de ville ; les

¹⁶⁵ Circulaire du 28 décembre 1981.

¹⁶⁶ Document DIV, “ Chronologie des dispositifs de la Politique de la Ville ”.

¹⁶⁷ Circulaire du 23 décembre 1982.

¹⁶⁸ Document DIV, “ Chronologie des dispositifs de la Politique de la Ville ”.

¹⁶⁹ “ La commission nationale pour le développement social des quartiers qui prend en compte les problèmes de sécurité des biens et des personnes, travaille désormais en liaison avec le conseil national de prévention de la délinquance. Les deux instances veillent à ce que les initiatives prises en matière de prévention soient étroitement liées aux objectifs de la démarche de développement social des quartiers. Monsieur PESCE, président de la CNDSQ est également membre exécutif du Conseil National de Prévention de la Délinquance ; dans deux nombreux cas, les sites retenus par les deux organismes se recouvrent ” - écrit en 1984 le ministre de la justice (circulaire du 28 juin 1984).

CAPS signés cette même année sont au nombre de 697, soit un “taux de recoupement” entre Politique de la ville et prévention de la délinquance de l'ordre de 50 %. De même, si la prévention fait partie intégrante de la Politique de la ville, aussi bien dans les déclarations politiques que dans les bilans administratifs, elle ne bénéficie que très marginalement de ses financements spécifiques.

En exportant leurs méthodes de travail centrées sur les concepts innovants de *l'action territoriale*, les politiques urbaines ont essaimé au-delà de leurs périmètres d'action, eux-mêmes en constante expansion. Le *développement social urbain* semble ainsi avoir réussi à entraîner un mouvement de quelque envergure, en esquisant l'universalisation potentielle d'un nouveau mode d'action. Si, de ce point de vue, la Politique de la ville semble avoir rempli son rôle de laboratoire, elle-même paraît durablement installée dans l'expérimentation et l'urgence. L'injonction à la “sélectivité” récurrente, si elle se fait discrète dans la négociation politique lorsque les procédures sont offertes au plus grand nombre, un effort de “recentrage” est immanquablement appelé à intervenir dans la “mise en œuvre” administrative et technique. Il y a ainsi fort à parier, comme le suggèrent un certain nombre d'observateurs, que la Politique de la ville demeure un “traitement d'exception”, en marge d'interventions plus classiques de l'Etat.

D'autant que les tendances à la refondation “républicaine” par la territorialisation, portées historiquement plutôt par les gouvernements de gauche, sont contrebalancées par une autre, “plutôt de droite” ou plus “libérale”, confortée par les visions de Bruxelles et exemplifiée en France par l'action du gouvernement Juppé. Elle vise à rapprocher le *développement social des quartiers* des politiques traditionnelles d'aide sociale ou d'assistance, c'est-à-dire un dispositif national de compensation, ciblé sur des catégories sociales particulièrement défavorisées, dont l'application serait ici fondée sur le territoire. En allant jusqu'au bout des logiques de *discrimination positive territoriale*, le Pacte de Relance pour la Ville a toutefois mis en évidence une autre limite du territoire comme fondement et instrument d'une politique de reconnaissance.

2-3. Le territoire, une catégorie d'action imparfaite

Les nouveaux usages politico-administratifs rattachés à la “géographie prioritaire” ont entraîné, nous l'avons vu, un effort de rationalisation, qui a visé à transformer le territoire en catégorie “ordinaire” de l'action sociale. Mais le territoire forme-t-il une catégorie d'action comme une autre ? A la différence des variables socio-économiques classiques, employées pour définir des individus, il engage des faits sociaux collectifs et porte en cela une

dimension symbolique et politique. Il fait référence à une communauté que consacrent en France les processus de décentralisation et la construction de nouveaux espaces politiques. La dimension politique des territoires – les quartiers à l'intérieur des villes, des agglomérations, des départements et des régions – semble bien former l'une de leurs caractéristiques premières. Dans sa forme initiale, locale et contractuelle, la Politique de la ville l'intègre en tant que dimension essentielle de son objet. A l'inverse, les travaux entrepris par l'administration pour extraire les quartiers du local se heurtent aux logiques politiques et font ainsi apparaître les limites de la rationalisation bureaucratique. La prévalence de ces logiques politiques fait du territoire une catégorie d'action imparfaite aux mains de l'administration et ajoute au peu de lisibilité des actions qui s'en réclament.

La prévalence des logiques politiques

Cette prévalence du politique est d'abord lisible dans la sensibilité dont font montre les procédures urbaines à l'égard de la demande et de la mobilisation locales. L'injonction à la "sélectivité", refrain récurrent des directives ministérielles au moment de la mise en œuvre des programmes et de la répartition des crédits, est rarement un argument mis en avant dans la négociation des contrats. Les procédures sont "offertes" à tous les élus. Et, d'année en année, le nombre des opérations croît, témoignant des efforts accrus du gouvernement, mais aussi de l'entraînement de la demande et de la mobilisation locales. Le nombre définitif d'opérations retenues est ainsi systématiquement supérieur aux chiffres qui circulent dans les documents préalables. Lorsque le gouvernement décide, en 1984, de donner une impulsion forte au *Développement social des quartiers*, il entend passer de 22 conventions à quelque 80 opérations. En réalité, 148 conventions DSQ seront signées cette année.

De même, nombreux sont les exemples de révision, dans le sens de l'élargissement des périmètres d'action, intervenues en aval des procédures, voire de la signature des contrats. Le pacte de Relance pour la Ville qui mit au point un système de classement des quartiers en fonction d'une mesure statistique et formelle de leur difficulté, ne réussit pas non plus à épuiser ces phénomènes. Alors que l'utilisation de "l'indice synthétique" de l'exclusion a laissé "hors jeu" des sites historiques de la Politique de la ville, un rattrapage *in extremis* fut tenté par la DIV, trichant sur les critères afin de ne pas mécontenter les élus¹⁷⁰. Dans la ville de Garges où j'ai mené l'enquête, la Zone franche fut initialement circonscrite à un seul quartier. La mobilisation d'associations locales de commerçants, relayés par la ville a permis d'en étendre le bénéfice à d'autres quartiers. D'ailleurs, si la composition de l'indice synthétique qui permet de classer les quartiers est arrêtée selon une formule mathématique, le seuil à partir duquel les sites sont retenus est plutôt fruit d'un arrangement

¹⁷⁰Estèbe Philippe, *op.cit.*, p.99.

politique, visant à concilier à la fois la législation européenne, les contraintes budgétaires nationales et la mobilisation des élus.

Ces derniers, s'ils se montrent combatifs pour l'extension maximale des mesures dérogatoires, ne sont pas nécessairement favorables au principe du "zonage", tel qu'il est pratiqué par le Pacte de relance pour la ville. Auditionnés dans le cadre de la mission d'étude confiée à Jean-Pierre Sueur en 1997, ils manifestent une opposition virulente à la prétention de l'administration de transformer les quartiers en catégories "normalisées" de l'action publique. La construction d'un objet national et son application "par le haut" a pour corollaire de soustraire les quartiers aux logiques politiques locales. Nationalisée, la "géographie prioritaire" échappe en effet en partie ou en tout à la maîtrise municipale.

Compte tenu de sa structure politico-administrative, la Politique de la ville est ainsi en tension entre différentes conceptions et lectures de l'espace. L'usage dans le vocabulaire institutionnel de termes concurrents en est une expression : les "quartiers" traduisent la dimension communautaire et identitaire d'un objet local, chère aux pionniers du DSQ, au début des années 1980 ; les "zones" sont une catégorie bureaucratique "neutre", proche des instruments de Bruxelles ; enfin les "territoires" consacrent la dimension politique du *Développement social urbain*. Si l'on a parlé d'abord de "quartiers", puis de "zones", puis de "territoires" dans des contextes politiques différents, ces termes fonctionnent également ensemble. Dès 1981, il est ainsi question de "zone" au sein de l'Education nationale, qui du fait peut-être de sa présence active dans des instances internationales (cf. en particulier chapitre 2), semble avoir une certaine avance ; inversement, "les quartiers prioritaires" n'ont pas disparu du vocabulaire de la Politique de la ville, au fur et à mesure que ses visions sont devenues plus globales. Aujourd'hui encore, ils constituent dans le langage institutionnel le terme le plus utilisé pour désigner l'objet de son action et sont même devenus, dans la vie courante, un générique pour parler de la violence ou de l'exclusion.

Ces tensions qui traversent la Politique de la ville, entre une logique nationale et bureaucratique et une autre locale et politique, ne sont jamais entièrement résolues. De façon pragmatique, l'administration s'attache tout au plus à les mettre en correspondance ou en communication. Ses travaux ont donc essentiellement constitué une mise en forme *a posteriori*, partielle et imparfaite, de choix issus de la négociation politique. L'action rationalisatrice n'a pas réussi à imposer une définition stable de l'espace et de l'objet d'action, en prenant le pas sur les logiques municipales. La politique de la ville n'est donc jamais véritablement parvenue à extraire "les quartiers" de leur dimension singulière et locale et à se doter de périmètres rationnels.

En effet, les tentatives de construction de l'espace en catégorie "ordinaire" de l'Etat-providence n'ont pas abouti au point de permettre une sélection formelle des quartiers

bénéficiaires, en fonction de critères clairement énoncés et préexistants – comme cela est le cas par exemple des aides sociales individuelles ou des politiques sectorielles et catégorielles. Les travaux entrepris à partir de 1991 par l'INSEE et la DIV ont permis de “caractériser” des quartiers déjà retenus, c'est-à-dire d'identifier des dénominateurs communs pour mettre en forme un ensemble hétérogène d'objets locaux. Le procédé rigoureux de sélection des sites élaboré par le PRV en 1996, se révèle également partiel. L'indice synthétique mis au point pour classer les quartiers sur une échelle de l'exclusion, est intervenu dans la délimitation des Zones de redynamisation urbaines (ZRU) et des Zones Franches Urbaines (ZFU), des sous-ensembles des Zones urbaines sensibles (ZUS) qui bénéficient des mesures dérogatoires les plus fortes, allant jusqu'à la nullité des charges sociales et fiscales pour les entreprises. Les ZUS qui sont l'ensemble le plus vaste, auquel se rattachent le plus grand nombre d'avantages, dont les emplois réservés aux habitants et la bonification indiciaire pour les fonctionnaires, demeurent en revanche liées aux périmètres de la contractualisation politique. Ce qui se présente comme un perfectionnement technique et une rationalisation décisive n'est, à regarder de près, qu'un habillage statistique venant à nouveau entériner des choix préexistants. Comme ce fut le cas pour les “grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé” en 1992 et 1993, les Zones Urbaines Sensibles sont essentiellement dessinées par les procédures contractuelles engagées entre l'Etat et les communes. Or dans celles-ci, loin d'une mesure objective de la difficulté, le choix est enraciné dans la négociation politique.

Le choix des bénéficiaires dans les procédures contractuelles

En effet, le choix des bénéficiaires dans les procédures contractuelles, comme on a pu s'en apercevoir dans la présentation historique et chronologique, reste flou. Organisés autour de deux idées centrales que sont le *projet* et le *contrat*, les procédés de sélection sont à la fois empiriques et sensibles à la mobilisation politique.

Le contrat est ainsi avant tout l'expression d'une “volonté politique locale” à s'engager “dans un partenariat fort” avec l'Etat pour combattre l'exclusion. Dans les procédures de sélection mises en place en 1984 et reprises en 1988, 1994, 1998, cette “volonté locale” est contenue dans la “lettre d'intention” adressée par la commune au préfet, condition préalable à toute considération d'éligibilité. A défaut d'une “volonté locale” forte, aucune situation objective de difficulté ne saurait déboucher sur le bénéfice des moyens alloués par le *Développement social urbain*. Mais la volonté locale laisse aussitôt entrevoir des affinités politiques. Les premières communes volontaires qui s'engagèrent dans le DSQ en 1981 étaient ainsi essentiellement dirigées par des maires communistes “rénovateurs”, des chrétiens sociaux (comme André Dilligent, maire de Roubaix) ou des socialistes plus

classiques (comme Rodolphe Pesce, maire de Valence)¹⁷¹. D'autres villes, pour des raisons également politiques, n'ont pas souhaité participer. Tel fut le cas par exemple de Vitry dans l'enquête, ville communiste dans un département "marchaisien", elle ne souhaite pas cautionner les nouvelles formes d'intervention de l'Etat, interprétées en termes de recul et de désengagement. Vitry entre donc en Politique de la ville seulement en 1991, "en sortie de plan". De son côté, l'Etat ne manque pas en effet de "moyens de persuasion" face aux élus – dans les phases de généralisation du DSU, les municipalités récalcitrantes comme celle de Vitry, par exemple, furent intégrées, bon gré, mal gré, au dispositif. Au fil des transactions politiques, le choix des territoires "les plus éprouvés" s'écarte cependant d'une mesure statistique de la difficulté.

Celle-ci ne semble pas moins avoir sa place dans les négociations, grâce au *diagnostic local*. "Le diagnostic social et urbain" est introduit dans la procédure de sélection à partir de 1989. Effectué par la commune, il s'appuie sur une série d'indicateurs statistiques classiques, ayant essentiellement trait à la population, complétées par des observations plus qualitatives d'ordre économique ou urbain. En face de ces données, cependant, aucun "barème" de lecture des moyens et des difficultés n'est proposé par l'administration. Au contraire, comme le précisent les directives ministérielles, le diagnostic a pour fonction essentielle de justifier les orientations retenues dans le *projet* de la commune, élément essentiel du dossier de candidature depuis 1984¹⁷². Seul le *projet* – devenu, dans les derniers textes "véritable projet politique de territoire" – peut fonder et donner sens au contrat. Un choix similaire avait été fait par l'Education Nationale dans la mise en place des ZEP à partir de 1981. La première circulaire qui instaure le dispositif énonce une série de critères objectifs de sélection¹⁷³. Mais, dès l'année suivante, le Ministère affirme que seules seront retenues les "zones" porteuses de projets "spécifiques", "globaux" et "novateurs"¹⁷⁴.

Les procédures contractuelles ne donnent donc pas lieu à une définition de critères formels de sélection. En mettant l'accent sur les idées politiques de *contrat* et de *projet*, elles se satisfont de procédés empiriques de désignation des bénéficiaires : les préfets font un "repérage" des situations, leurs services instruisent les dossiers, puis on "négocie" pour arrêter la liste des opérations et répartir l'enveloppe budgétaire. Des éléments objectifs d'appréciation sont certes produits grâce au *diagnostic urbain*, véritable tableau de "l'handicapologie sociale" locale. Mais à défaut de barèmes des moyens et des difficultés, leur fonction est circonscrite à la justification du *projet*, pièce maîtresse de la candidature

¹⁷¹Estèbe Philippe, *op.cit.*, p. 54.

¹⁷²Circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989, annexe "Les outils spécifiques de la démarche urbaine".

¹⁷³Circulaire 28 décembre 1981.

¹⁷⁴Circulaire du 23 décembre 1982.

municipale. L'importance qui lui est accordée témoigne de la prépondérance, dans le choix des territoires bénéficiaires des dispositifs de la Politique de la ville, de la mobilisation locale au détriment d'une mesure objective de la difficulté. Aussi, " la géographie " obtenue par l'addition de ces programmes locaux au début des années 1990 est une géographie, selon les termes de Philippe Estèbe, " sensible ". Elle est fondée essentiellement sur la " réputation " et une histoire parallèle du quartier, son " exemplarité " liée au souci d'expérimentation, enfin la présence importante de logements sociaux, premier repère pour les élus et l'administration. Critères historiques du *Développement social des quartiers*, logement social, réputation et exemplarité forment selon l'auteur un " triptyque paradoxal " :

" Derrière l'homogénéité du logement social se dissimulait une extrême variété de situations urbaines, sociales et économiques ; derrière l'uniformité de la mauvaise réputation se cachaient des situations contrastées de dégradations, d'incivilités et de violence ; derrière le souci d'exemplarité se faisait jour un désir renouvelé d'expérimentation sur les territoires mêmes de l'utopie urbaine des années d'expansion. Logement social, réputation et exemplarité constituaient donc un triptyque paradoxal où se croisaient sans toujours se recouvrir une géographie de la pauvreté urbaine, une géographie de la violence urbaine et une géographie du militantisme urbain. Ces trois éléments pouvaient composer un paysage cohérent autant que déboucher sur une sorte de chaos "175.

La rationalisation administrative

Au fil des années, les catégories territoriales s'affirment donc comme un instrument de l'action publique, mais on ne sait toujours pas ce qu'elles désignent : la pauvreté, la précarité, l'exclusion, les effets de l'espace sur les trajectoires individuelles ? Ces lacunes dérangent la rationalité bureaucratique. L'administration est amenée à entreprendre, nous l'avons vu, un travail d'objectivation, en essayant d'éclairer le fonctionnement des " quartiers " à l'aide de catégories sociales conventionnelles qui correspondent aux logiques d'intervention habituelles de ses services. Ces efforts contribueront à soulever le voile sur la nature de l'objet de son action, mais aussi à mettre en lumière sa complexité et sa rationalité partielle.

La traduction des variables spatiales en indicateurs démographiques et socio-économiques prend globalement trois formes. Un premier recours aux chiffres constitue leur présentation dans les dossiers de candidature. Élément central du diagnostic local, ils permettent ici notamment d'étayer le projet municipal. Ils sont retenus donc en tant qu'éléments de connaissance objective, permettant d'instruire les dossiers en appréciant la

situation locale et le caractère adapté du projet ; ce sont des appuis méthodologique dans la négociation et aucunement des critères ouvrant “droit” à des prestations. “Santé, illettrisme, délinquance, chômage des jeunes, fréquentation des commerces, des services culturels, échec scolaire, niveau culturel, pauvreté, contentieux”¹⁷⁶ sont les indicateurs dont l’usage est recommandé par l’administration en 1989, lorsque fut introduit pour la première fois l’exercice du diagnostic. Comme on peut s’en apercevoir, les variables qui désignent des caractéristiques de la population sont ici très largement minoritaires. L’accent est mis sur des “phénomènes sociaux”, dont l’illettrisme, la délinquance ou encore la fréquentation des équipements culturels. Ces faits ne renvoient pas nécessairement à des indicateurs statistiques construits et stabilisés, mais plutôt à des problèmes, pris en charge et combattus par les politiques sociales traditionnelles. Leur combinaison traduit l’idée du “cumul des handicaps” - dans cette logique, “les quartiers” sont les lieux où se concentrent un certain nombre de problèmes sociaux. On peut imaginer, même si telle ne fut pas la recommandation du Ministère, que les chiffres de la présence étrangère et de l’immigration peuvent trouver une place dans ce type d’argumentation. Mais, à la lumière de diagnostics locaux aussi peu codifiés, il ne se dégage pas de quartier-type pour l’action urbaine.

Les statistiques sont utilisées ensuite pour “caractériser” ou “hiérarchiser” par ordre de priorité des quartiers déjà pris en charge dans les dispositifs de la Politique de la ville. Tel fut le sens notamment du travail entrepris par la DIV et l’INSEE en 1991, qui jeta les bases du système de classement des quartiers. Trois critères ont été alors retenus – la proportion de “jeunes de moins de 25 ans”, de “chômeurs de longue durée” et “d’étrangers”. Tous les trois décrivant, cette fois-ci, des caractéristiques de la population, sans que ce choix ait été nécessairement prémédité. Il a été dicté à l’époque par l’association avec l’INSEE, seul organisme en mesure de rapidement fournir des données “territorialisées” (ce qui n’était pas le cas par exemple des CAF, de la police ou des bailleurs sociaux). La présence importante, par comparaison aux moyennes communales, départementales et nationales, de jeunes, de chômeurs de longue durée et d’étrangers, était donc ce qui caractérisait le mieux les quartiers de la Politique de la ville, leur dénominateur commun. Les travaux statistiques de l’administration en 1991 semblent donc les désigner à travers la concentration de “populations à risques”. A noter que ces populations ne sont pas prises en charge par les protections sociales classiques de l’Etat-providence – aussi bien les “jeunes”, que les étrangers ou les “chômeurs de longue durée” sortent en tant que tels des dispositifs d’assurance et d’assistance.

¹⁷⁵Estèbe Philippe, *op.cit.*, pp. 86-87

¹⁷⁶Circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989, annexe “Les outils spécifiques de la démarche urbaine”.

Ce système sera parachevé en 1996 par le Pacte de Relance pour la Ville qui mit au point et cette fois publia une formule mathématique de classement des sites¹⁷⁷. Tout en restant assez proche de la philosophie des travaux précédents, elle introduisit quelques modifications : la proportion d'étrangers fut remplacée, nous l'avons vu, par celle de " sans diplômes, sortis de l'enseignement " ; deux nouvelles variables furent ajoutées – la population totale de la commune, donnant ainsi l'avantage aux villes de taille importante, et son potentiel fiscal. Sur le fond, l'indice synthétique permet de désigner donc des villes pauvres, urbanisées, qui comptent une présence importante de " jeunes ", de " chômeurs de longue durée " et de " sans diplômes " (étrangers ?). Son usage est complété par des considérations d'ordre urbain – l'enclavement du quartier ou le déséquilibre accentué entre habitat et emploi – qui font penser que les décisions politiques sont désormais sensibles à un " effet-quartier ", c'est-à-dire un rôle prépondérant joué par des facteurs spatiaux dans les processus d'exclusion, tel qu'il a été révélé, entre autres, par les travaux de la sociologie urbaine américaine (cf. aussi infra).

Un autre type de recours aux catégories socio-économiques et aux indicateurs statistiques se dessine enfin dans l'usage qui en est fait à des fins de bilan ou d'évaluation. Si le travail sur les critères de sélection demande des recherches approfondies, des batteries de chiffres sont régulièrement produites par l'INSEE et relayées par d'autres organismes, permettant de connaître de manière tout à fait précise les caractéristiques démographiques et socio-économiques des quartiers **déjà inscrits en Politique de la ville**. Alors qu'elles proposent de clarifier l'objet des actions publiques, ces études mettent en évidence sa rationalité imparfaite : d'une part, les catégories territoriales semblent " insaisissables " par le jeu de variables socio-économiques plus usuelles ; d'autre part, leur pertinence propre, contenue notamment dans l'hypothèse d'un facteur spatial ou effet-quartier demeure incertaine.

Ainsi, les études conduites par l'INSEE en 1993¹⁷⁸, après la délimitation précise des quartiers prioritaires, auraient permis de mettre en évidence une correspondance très marginale entre la pauvreté monétaire et la " géographie " de la Politique de la ville. Les communes des grandes agglomérations urbaines, dont celle de Paris et de Lyon qui comptent le plus grand nombre de sites " prioritaires ", ne semblent guère les plus défavorisées sur le plan économique¹⁷⁹. D'autres études ont montré une faible importance de

¹⁷⁷ L'indice synthétique = (taux de jeunes x taux de chômeurs de longue durée x taux de sans diplôme x population totale) / potentiel fiscal par habitant.

¹⁷⁸ Castellan M., Marspat M., Goldberg M-F., " Les quartiers prioritaires de la politique de la ville ", *Insee première*, n°234, décembre 1992.

¹⁷⁹ Davezies Laurent, " Ville éclatée ou société éclatée ? ", in May N., Veltz P., Landrieu J., Spector Th. (dir.), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigue, Editions de l'Aube, 1998.

l'effet d'adresse. Des travaux conduits à Marseille tendraient à prouver, par exemple, que le différentiel de chômage entre les quartiers Nord inscrits dans la Politique de la ville et le reste de la ville s'explique essentiellement par les caractéristiques des populations logées. A structure identique, notamment au regard de l'âge et des CSP, il se verrait fortement résorbé¹⁸⁰. L'analyse logistique conduite par l'INED à partir de l'enquête nationale "conditions de vie" de l'INSEE conclut, elle-aussi, à un "rôle d'adresse" en apparence extrêmement marginal par rapport à d'autres facteurs explicatifs du chômage des 18-29 ans¹⁸¹. Les caractéristiques socio-démographiques des quartiers de la Politique de la ville semblent, en revanche, tout à fait comparables à celles d'autres quartiers du même type d'habitat¹⁸².

Les hommes politiques ont cependant vu dans ces études qui s'attachent à souligner, au regard d'un certain nombre de variables, le "différentiel" entre les quartiers de la Politique de la ville et les moyennes nationales ou départementales un très grand intérêt. Les vertus que recèle cet exercice sont, à l'évidence, celles de justifier des choix politiques. On serait même tenté de dire, malgré les nuances que je me suis efforcée d'apporter, que l'usage d'indicateurs statistiques n'a, *in fine*, d'autre rôle à jouer dans ces politiques que celui de faire-valoir. Les comparaisons sont donc très largement reprises dans les discours politiques, tant elles sont jugées démonstratives du bien fondé des choix de l'action publique. Pour faciliter leur production, l'INSEE et la DIV ont mis en place pour chaque "quartier prioritaire" de plus de 5000 habitants un dossier réunissant les principaux indicateurs issus du recensement de la population. L'INSEE semble même avoir fait évoluer en 1998 les périmètres de ses îlots pour qu'ils correspondent davantage aux procédures territoriales. Dans cet effort de connaissance *a posteriori*, les chiffres de l'immigration font une apparition nettement moins timide que dans les textes programmatiques. On peut même avancer qu'elles y occupent une place de choix : si la présence étrangère n'est jamais un critère de choix des bénéficiaires, évoquée *a posteriori* elle permet de démontrer que la Politique de la ville est également une politique d'intégration, les immigrés étant dans ses quartiers "deux fois plus nombreux que sur le reste du territoire".

Mais ces raccourcis sont plus politiques que sociologiques. Les quartiers sont le lieu et l'expression d'un "phénomène social total" - à la fois démographique, social, économique et politique - en faire "l'analyse des composantes" semble par bien des aspects difficile. En

¹⁸⁰Bordreuil, 1997 cité par Estèbe Philippe, *op.cit.*, p.134.

¹⁸¹Marpsat M., Laurent R., "Le chômage des jeunes est-il aggravé par l'appartenance à un quartier en difficulté ?", Collectif, En marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle, éditions de l'Aube, 1997, p. 321-348, cité par Estèbe Philippe, *op.cit.*, p.134.

¹⁸²"Renaissance ou fin de la Politique de la ville ?", *Regards sur la Politique de la ville*, Les cahiers de l'IAURIF, n°123 - 2ème trimestre 1999.

dépité de tout le processus de rationalisation qu'elle a subi, la "géographie prioritaire" demeure un "objet incertain". Loin d'être l'instrument d'une reconnaissance, le territoire fonctionne, selon l'expression de Philippe Estèbe, comme un nouveau "voile d'ignorance" déployé par l'Etat-providence¹⁸³. Ne faut-il pas voir là une des raisons implicites de son choix ?

La lecture républicaine de la discrimination positive apporte donc trois limites. Elles correspondent chacune à des logiques historiques qui ont présidé au développement de ces démarches, mais peuvent aussi bien être prises sur un plan synchronique :

Placé de manière durable sous le signe de la *priorité* et de l'expérimentation, le Développement social urbain dessine une politique de l'urgence, sans stratégie ou raison d'être profondes, qui peine à proposer une définition stable de son objet d'action. Il est par conséquent difficile d'y voir une démarche de reconnaissance ou encore moins de "redressement de torts", telle que l'illustre l'*affirmative action* américaine.

Les aspirations à une refondation de l'Etat-providence par la territorialisation de son action contribuent à faire perdre aux "quartiers" leur signification spécifique. De fin de l'action publique, ils se transforment en outil dont divers acteurs se saisissent en fonction de leur logique propre - Bruxelles pour l'administration de ses fonds, l'Etat pour la conduite de ses politiques sectorielles etc.

Pendant la valeur politique du territoire le fait résister aux tentatives de rationalisation bureaucratique. En dépit du processus de rationalisation qu'elle a subi, la "géographie prioritaire" demeure un "objet incertain". Loin d'être un instrument de reconnaissance, le territoire fonctionne de fait, selon l'expression de Philippe Estèbe, comme un nouveau "voile d'ignorance"¹⁸⁴.

La discrimination positive territoriale semble remplir pourtant le même rôle fonctionnel que l'*affirmative action* américaine : elle se propose de corriger l'abstraction de l'égalité des chances en introduisant une notion d'égalité des résultats ; elle combine un impact symbolique fort à des moyens somme toute limités ; elle intervient en marge des grandes institutions et évite ainsi leur remise en cause. La Politique de la ville, ne semble-t-elle donc dessiner les voies étroites d'une action positive à la française permettant, comme le suggèrent Véronique de Rudder et Christian Poiret, de combattre les effets du racisme en

¹⁸³ Estèbe Philippe, *op.cit.*, p. 287.

¹⁸⁴ *ibid.*

conservant une axiologie républicaine¹⁸⁵ ? Le territoire n'offre-t-il pas des moyens d'aborder ces questions en contournant les obstacles juridiques ? Entre les catégories sociales de l'Etat-providence et celles ethniques et raciales de *l'affirmative action*, que faut-il penser de la discrimination positive territoriale à la française ?

La catégorisation sociale reflète la contingence des parcours sociaux, dans la mesure où tout individu est susceptible de connaître les situations qu'elle définit au regard de variables telles que les revenus, la famille, l'occupation professionnelle, l'âge. Elle est individualiste, car ses critères se rattachent directement à la personne qui a la possibilité de " combiner " ou de " circuler ", à la faveur de son parcours, entre des statuts *transitionnels*. D'où la vocation universaliste - potentiellement ouverte à tous, même si la probabilité réelle demeure inégale - des catégories basées sur des critères socio-économiques.

L'Etat-providence a, depuis ses origines, créé des formes de discrimination positive en suivant un procédé de catégorisation *sociale*. En relèvent en France toutes les mesures de l'aide sociale. Dans le domaine du travail, des emplois réservés, des mesures dérogatoires et des avantages spécifiques sont accordés à des catégories de personnes – en situation de handicap par exemple - ou à certaines professions au nom de valeurs portées par la collectivité politique. Dans ces nombreux exemples dont je ne saurai faire ici un inventaire exhaustif, les mesures de discrimination positive ne sont pas perçues comme contradictoires avec l'axiologie universaliste républicaine. Elles s'adressent à des individus, plutôt qu'à des groupes ou des collectivités, et s'appliquent à l'ensemble du territoire physique, social et politique de la nation ; en définissant des populations bénéficiaires en fonction d'un processus de catégorisation sociale, c'est-à-dire non essentialiste, elle restent potentiellement ouvertes à tous.

D'autres processus de catégorisation dans l'administration des aides publiques sont néanmoins possibles, comme le montre l'exemple à juste titre privilégié ici de *l'affirmative action* américaine. Ils font appel à des critères qu'on peut qualifier d'" ascriptifs ", tels la " race " ou l'origine ethnique. Celles-ci peuvent revêtir un caractère *essentialiste*, lorsqu'elles prétendent saisir des caractéristiques immuables ou immanentes des individus, qui n'ont plus la faculté de circuler ainsi, à la faveur de leur parcours social, entre des statuts différents¹⁸⁶. Elles seraient, de ce point de vue, inégalitaires. Ces procédés conduiraient de même à une réification d'entités collectives, car si l'on est d'accord pour admettre que la " communauté des parents isolés " ou celle des " chômeurs de longue durée " demeurent peu probables, celles qui sont fondées sur le genre, la " race " ou l'origine ethnique bénéficient d'ancrages symboliques et affectifs davantage solides dans l'imaginaire collectif.

¹⁸⁵ De Rudder Véronique, Poiret Christian, " Affirmative action et " discrimination justifiée " : vers un universalisme en acte ", *op.cit.*, p.404.

¹⁸⁶ Glazer Nathan, *Affirmative Discrimination : Ethnic Inequality and Public Policy*, Harvard University Press, 1975.

Alors même que les actions qui usent du premier type de catégorisation sont considérées comme parfaitement légitimes, des mesures qui reposeraient sur des distinctions du second type se présentent, en France, comme contraires à la tradition républicaine. Se référant classiquement à l'individu-citoyen universel, directement lié à l'Etat-nation et délivré de toute allégeance collective religieuse, raciale ou ethnique, celle-ci ne reconnaît guère de légitimité aux corps intermédiaires. La notion même de minorité y est récusée, et le droit français pour lequel il n'y a d'inégalité qu'individuelle, tient les situations liées à des caractéristiques collectives hors la loi. Dans ces conditions et malgré quelques déclarations d'affichage, l'application d'une politique *d'affirmative action* en faveur de minorités infériorisées serait impossible en France¹⁸⁷.

L'axiologie universaliste de l'Etat républicain n'est pourtant pas donnée une fois pour toutes. Au contraire, elle est historiquement réinterprétée et c'est en cela que les mesures récemment prises en faveur de la parité en politique méritent de faire ici l'objet d'une parenthèse rapide. À travers ces mesures, le genre, catégorie "essentialiste", définie par la naissance, rejoint la palette de variables socio-économiques à l'origine de discriminations jugées "justifiées". Que penser de la "race" ou de l'origine ethnique ? Le territoire, n'offre-t-il pas des moyens pour en aborder la question en contournant les obstacles juridiques, comme le suggèrent de nombreux auteurs ?

Ces questions qui n'admettent pas de réponse simple nous orientent sur deux pistes de réflexion. Elles soulèvent le problème du "statut" de la catégorie du territoire et, subsidiairement, celui des liens qui existent entre rattachement territorial et filiation particulière ou allégeance collective. Le territoire constitue-t-il une catégorie à visée universaliste au même titre que les variables socio-économiques "classiques", auquel cas le substituer ou le combiner avec ce type de catégorisation ne remet pas en cause les principes fondamentaux de l'action publique ; est-il porteur, au contraire, d'une dynamique différentialiste et communautaire de variables, telles la "race" ou l'origine ethnique, exclues de ce fait des répertoires d'intervention. Entre ces deux pôles, il occupe à n'en pas douter une place intermédiaire, qui en fait une catégorie hybride, par beaucoup d'aspects ambiguë.

Le territoire se rapproche des variables socio-économiques classiques lorsqu'il reflète la contingence et le caractère potentiellement évolutif des carrières individuelles. Ainsi, le lieu de résidence résulte d'un jeu de facteurs sociaux "classiques", tels les revenus, la CSP, l'âge ; il peut changer à la faveur des processus de mobilité sociale. Le lieu de résidence ne définit pas une caractéristique "essentielle" de l'individu, qui l'enfermerait dans des appartenances "immuables", comme en ce qui concerne la race, le genre ou l'origine ethnique, mais garde au contraire un caractère "transitionnel". De même, à l'instar des

¹⁸⁷De Rudder Véronique, Poiret Christian, *op.cit.*, p.398.

variables socio-économiques, les catégories territoriales se prêtent à un traitement juridico-administratif aisé. Leur “bureaucratization” est plus simple que celle de critères relevant de la “race” ou de l’origine, voire du genre y compris, qui engagent des choix subjectifs et dont la construction sociale ne saurait se faire au prix de concessions sur ces libertés individuelles.

Mais le territoire n’est pas non plus une catégorie sociale quelconque. Il engage des faits collectifs et porte en cela une dimension symbolique et politique. Les critères sociaux classiques sont, nous l’avons souligné, profondément individualistes. Leur seule cible est l’individu pour qui le statut professionnel, la situation familiale, l’âge ou le niveau de revenus forment des attributs parcellaires et provisoires. Le territoire fait référence, quant à lui, à une communauté que consacrent en France les processus de construction de nouveaux espaces politiques. Aussi bien la discrimination positive à la française que *l’affirmative action* américaine se réfèrent donc à une collectivité – dans un cas raciale et ethnique, dans l’autre territoriale – et apportent donc, selon la formule de Walzer que nous avons rappelée, un “correctif communautaire” à l’Etat libéral.

Si groupe ethnique et territoire consacrent des collectivités potentiellement politiques, leur signification diffère toutefois : le groupe ethnique est le lieu de la communauté particulière ; le territoire, tantôt national, tantôt local, est dans la vision républicaine le lieu par excellence d’une construction civique. Si l’on admet donc en France la structuration de corps intermédiaires entre l’Etat et le citoyen, ce n’est guère au nom d’une spécificité ethnico-religieuse, mais du civisme. De ce point de vue, l’idéologie républicaine se présente comme un “communautarisme” civique et politique, alternatif au communautarisme racial et ethnique, mais tout aussi opposé au libéralisme individualiste. Valeur en surplomb, “la communauté des citoyens” est bien la seule qui puisse être “positivement discriminée” en France. Ces réflexions qu’il est difficile de formuler autrement qu’à la forme interrogative, nous poussent à nous intéresser à une autre série de questions et champ problématique, portant sur les liens qui existent et qu’il convient de concevoir entre ethnicité et territoire, exclusion et immigration, Politique de la ville et politique d’intégration.

Chapitre II. Le traitement social de l'immigration

Quelle place occupe la question de l'immigration dans les politiques territoriales de lutte contre les exclusions ? Jusqu'ici, nous avons vu que la présence de populations étrangères était l'une des caractéristiques éventuellement retenues des quartiers, un critère parmi d'autres de leur difficulté. Peut-on pousser plus loin le raisonnement de la convergence entre territoires de l'exclusion et de l'immigration ? La réponse à cette question se révèle difficile, car à nouveau ambiguë. Comme pour la discrimination positive, les textes programmatiques sont empreints de « pragmatisme » et de peu de positions de principe en la matière. Nous pouvons, malgré tout, isoler deux types d'arguments, régulièrement mis en avant, allant dans le sens d'une convergence entre immigration et quartiers en difficulté, problématiques de l'intégration et de l'exclusion. Le premier est d'ordre démographique, il souligne la présence d'une population immigrée dans les quartiers de la Politique de la ville deux fois plus nombreuse que dans le reste des territoires. Le " Jaune 2000 " de Matignon qui récapitule l'effort financier en faveur de ces politiques, illustre parmi beaucoup d'autres documents ce raisonnement :

“ La population étrangère hors Union européenne vivant en France compte deux millions de personnes. La moitié d'entre elles réside sur les territoires de la Politique de la ville. Alors qu'ils ne représentent que 6 % de la population nationale, les étrangers comptent pour 20 % de ces quartiers. Si, en outre, on prend en compte les Français d'origine étrangère, il apparaît clairement que la Politique de la ville s'adresse à une population dont une grande partie est issue de l'immigration ”.

Plus critique, une note adressée au Ministre des affaires sociales en 1993 relève :

“ Bien que les immigrés représentent parfois plus de 50 % de la population des quartiers en DSQ, les difficultés qu'ils rencontrent, inhérentes à la situation d'immigration, sont insuffisamment prises en compte ”.

Le recours aux chiffres de l'immigration se fait ici *a posteriori*, selon une logique que nous avons souligné, de recherche de valeurs emblématiques, venant étayer le bien-fondé de décisions politiques. D'où un usage aléatoire des statistiques de la présence étrangère ou immigrée - dans les quartiers de la Politique de la ville, elles oscillent entre 12 et 50 %.

Une deuxième synthèse, plus poussée est toutefois proposée entre immigration et quartiers en difficulté, qui ajoute à l'aspect démographique un argument programmatique. A partir de 1990, la Politique de la ville sera en effet explicitement mobilisée sur le thème de l'intégration. L'intégration des populations migrantes sera posée comme condition à la réussite de son action :

“ Le Gouvernement a décidé de mobiliser fortement les moyens de la Politique de la ville pour lutter contre la ségrégation et la relégation urbaine et sociale. L'intégration des populations immigrées est une des conditions essentielles de la réussite de cette politique ” - stipule le préambule de l'accord-cadre signé en 1993 entre la DIV, la DPM et le FAS consacrant l'engagement significatif du Fonds dans les politiques urbaines¹⁸⁸.

Mais si les hommes politiques se décident à faire état des liens existant entre problématiques de l'exclusion et de l'immigration, les deux ne doivent pas pour autant être purement et simplement confondues. Des précautions sont systématiquement prises dans le langage institutionnel afin “ d'éviter l'amalgame entre lutte contre les exclusions et intégration des populations immigrées ”¹⁸⁹. C'est ainsi que le gouvernement de Lionel Jospin appelle en 1998 à la “ conduite simultanée de deux approches ” :

“ La sur-représentation des familles immigrées ou issues de l'immigration dans les quartiers relevant de la Politique de la ville – deux fois plus que la moyenne nationale – doit conduire à un travail en commun de deux approches, Politique de la ville, d'une part, politique d'intégration, d'autre part ”¹⁹⁰.

Le travail sur la formule révèle des enjeux idéologiques forts, même s'ils demeurent la plupart du temps implicites. Il traduit des caractéristiques historiques de l'action publique en matière d'immigration qui influent également sur les modalités de sa prise en compte dans les politiques urbaines : son caractère indifférencié ou généraliste, d'une part ; le poids prépondérant du traitement social, au détriment d'autres logiques d'intervention, d'autre part. Je commencerai, dans les lignes qui suivent, par m'intéresser à la construction historique de ces variables, pour me pencher ensuite sur la question de leur renouvellement et évolution éventuelle avec le développement des dispositifs de la Politique de la ville.

¹⁸⁸ Accord-cadre DIV/DPM/FAS du 22 novembre 1993.

¹⁸⁹ Bilan FAS des contrats de ville 1993-1998, p. 21.

¹⁹⁰ CIV du 30 juin 1998.

1. Les politiques de l'immigration à l'heure de la décentralisation

Par la conjonction d'un certain nombre de facteurs historiques et politiques, les années 1980 voient la cristallisation d'une nouvelle configuration en matière de traitement des populations migrantes. Elle va déterminer la nature et les modalités des " politiques d'intégration " développées dans la décennie suivante : leur convergence avec les politiques urbaines ; la prépondérance d'un traitement social et généraliste de l'immigration, par définition insensible aux questions de différenciation ethno-religieuse ou culturelle.

1-1. L'intégration locale

Vers un traitement indifférencié de l'immigration

À suivre Vincent Viet, après des périodes erratiques, la politique de l'immigration se stabilise sous le premier septennat de François Mitterrand¹⁹¹. Cette stabilisation s'est traduite par une division binaire entre une politique d'inclusion, fondée sur un droit de la population étrangère résidant régulièrement sur le territoire français à " s'intégrer ", et une politique d'exclusion des étrangers en situation irrégulière. Cette division se double d'une dichotomie fonctionnelle entre des structures administratives vouées à l'insertion des étrangers " réguliers " et d'autres, impliquées dans la " maîtrise des flux migratoires " et la lutte contre le travail clandestin.

La loi de 1984 instaurant la dissociation du droit de séjour et l'occupation d'un emploi est à l'origine de ce " grand partage ". L'immigré n'est désormais plus seulement un travailleur, mais aussi un membre de la nation. Séparée des problèmes de l'emploi, la question des étrangers doit être intégrée " dans le droit commun "; leurs besoins doivent être traités sur un pied d'égalité avec ceux des nationaux :

" Dès la première déclaration de Pierre Mauroy, on avait dit qu'on ne voulait pas d'une politique de l'immigration qui renforce la marginalisation des immigrés, qu'on tenait absolument à la reconnaissance des droits des immigrés, qu'on voulait tendre vers l'égalité, vers " l'insertion sociale " des immigrés (c'est le terme que nous avons employé à l'époque plutôt que celui " d'intégration ". On avait insisté, pour contrecarrer cette marginalisation, sur la nécessité d'utiliser en direction des immigrés toutes les possibilités d'action de *droit commun*. Par exemple, le Ministère

¹⁹¹Viet Vincent, *op.cit.*, p. 445 et sq.

de l'Education nationale devait développer une politique de l'éducation qui s'adresse à tous les jeunes en âge d'être scolarisés, y compris ceux d'origine étrangère. La même ligne d'orientation s'imposait aux ministères de la Culture, de la Formation. C'était l'objectif numéro un " ¹⁹².

La politique d'insertion des immigrés résulte désormais dans ces conditions en premier lieu des actions de droit commun de l'Etat qui s'adressent, sans discrimination, à tous les publics. Elle est un aspect de l'ensemble de ses politiques. Les institutions nationales y seront donc impliquées. Tout au long des années 1980 des conventions seront signées entre le FAS, diverses administrations et organismes publics (ANPE, Fond National pour l'Emploi, Droits des Femmes, Education Nationale, Education surveillée), afin de favoriser la prise en compte des questions de l'immigration dans leurs actions. Ce parti pris politique se traduit dans la pratique par la prévalence de mesures généralistes, qui ne traitent spécifiquement ni de l'immigration, ni des immigrés. Comme l'exprime un professionnel : *“ Pourquoi mettre en place des mesures spécifiques en direction des immigrés, s'ils représentent une part importante de la population, c'est de toute manière à eux que cela va profiter ”* (chef de projet, entretien 4).

Ces idées politiques furent d'abord exprimées par les socialistes au début des années 1980. A l'époque, elles tranchent résolument avec le mode de traitement de l'immigration des décennies précédentes où, d'après Viet, c'est la différenciation qui était la règle, incarnée par l'institution d'un organisme spécifique, le FAS, à qui l'Etat délègue tout soin et compétence d'action en direction des immigrés. L'idée promue en 1981 de la “ solidarité nationale ” qui a conduit à “ indifférencier ” les bénéficiaires de l'action sociale de la nation a écarté la notion, ayant prévalu dans les années 70, d'une dette contractée par la société française envers les étrangers qui avaient contribué à son enrichissement économique et démographique. L'universalisation a été préférée à la différenciation, mais surtout, ce choix inédit a été défendu avec force par l'ensemble des gouvernements ultérieurs. Votée à l'unanimité, la loi de 1984 instaurant un titre unique de séjour et de travail a scellé un “ consensus gouvernemental ” toujours d'actualité : la nécessité de conduire une action pour favoriser l'insertion (dite plus tard intégration) des immigrés régulièrement installés sur le territoire national et l'idée, quelque peu contradictoire avec la première, qu'il fallait la fondre dans les politiques sociales déjà existantes, dites “ de droit commun ”, en constituent les points principaux.

Si ces évolutions bénéficièrent d'un consensus politique aussi large, c'est aussi parce qu'elles s'inscrivent en France dans un mouvement d'universalisation qui est conforme au

¹⁹²Entretien avec Jean Perraudeau, 22 octobre 1995, cf. Viet Vincent, *op.cit.*, p.401.

droit social républicain. Elles n'en furent pas moins précipitées par deux événements essentiels : la fermeture des frontières, en 1974, et la prise de conscience, avec l'augmentation de l'immigration familiale, d'une installation durable des populations étrangères ; les engagements internationaux pris par la France qui en 1974 ratifie, enfin, la Convention européenne des Droits de l'homme. Les nouvelles orientations empruntées par la politique d'immigration sont la traduction, sur le plan de l'action publique, des actions entreprises au sein des législations nationales européennes qui, sous l'autorité grandissante de la jurisprudence de la Cour européenne, s'efforcent d'accroître, tout au long des années 1980, l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux¹⁹³. En France, les réformes les plus marquantes au bénéfice des étrangers concernent l'extension des droits de représentation et d'expression¹⁹⁴, et surtout la reconnaissance de droits civils (liberté de mariage et d'association¹⁹⁵) auparavant soumis à condition, le droit français étant dans nombre de ces domaines, l'un des plus restrictifs de la Communauté économique européenne¹⁹⁶.

La prépondérance du social

Mais banaliser l'intégration des immigrés, c'est aussi l'astreindre à la discrétion – il est difficile de parler de politique d'*insertion* ou d'*intégration* lorsque celle-ci est entièrement diluée dans le fonctionnement habituel des institutions. Aussi, malgré l'inflexion des orientations gouvernementales, le FAS, organe spécifique, se verra confirmer dans son rôle d'instigateur principal de l'action publique en matière d'immigration avec pour vocation, désormais, de faciliter ou de compléter les missions de " droit commun " de l'administration. Elément de continuité dans une période de changement, son intervention conforte dans les nouvelles approches de l'immigration une caractéristique historique à savoir, le poids prépondérant du traitement social au détriment d'autres logiques d'intervention. Je donne ci une acception large à la notion de *social* : c'est la mission d'aide confiée à des professionnels (des travailleurs sociaux) à l'égard d'individus qui semblent insuffisamment adaptés aux fonctionnements sociétaux habituels, quel que soit le domaine administratif de référence, éducation, logement, travail ou action sociale à proprement parler.

¹⁹³ Le colloque organisé en 1983 à Madère par le Conseil de l'Europe en coopération avec les Ministères de la Justice et des Affaires étrangères du Portugal sur " Les Droits des étrangers en Europe " avait permis de souligner (dans l'intérêt des pays de départ) les lacunes des législations nationales (des pays d'installation) en la matière. cf. Costa-Lascoux Jacqueline, *De l'immigré au citoyen*, Paris, la Documentation française, 1989, p. 53.

¹⁹⁴ La loi 72-517 de 27 juin 1972 introduit le droit à la vie syndicale des étrangers ; la loi du 11 juillet 1975 les autorise à y occuper des fonctions de direction ou d'administration ; les travailleurs étrangers sont électeurs au CA des Caisses de sécurité sociale (depuis la loi du 17 décembre 1982), aux commissions des HLM, aux fonctions de délégués de parents d'élèves et au comité d'établissement des collèges et lycées ; depuis 1983, les immigrés sont également associés à l'élaboration des politiques qui les concernent, notamment par leur participation au Conseil d'administration du FAS (décret du 18 janvier 1983) et au CRIPI (décret du 17 juillet 1984) cf. Costa-Lascoux Jacqueline, *op.cit.*, pp. 59-60.

¹⁹⁵ Loi du 29 octobre 1981 abrogeant l'article 3 de l'ordonnance de 1945 qui oblige tout étranger résident temporaire à obtenir l'autorisation de l'administration pour se marier ; loi du 9 octobre 1981 abrogeant le décret-loi de 1939 qui soumet les associations étrangères au régime d'autorisation préalable.

¹⁹⁶ Costa-Lascoux Jacqueline, *op.cit.*

La place prépondérante de l'action sociale au sein des politiques en faveur des étrangers en France est à relier, selon plusieurs analyses convergentes, à l'histoire franco-algérienne et aux "liens exclusifs" qui unissent les deux pays. A la différence des immigrés "toutes mains", recrutés pour leur seule force de travail, la main d'oeuvre nord-africaine en métropole a depuis toujours nécessité aux yeux des pouvoirs publics un encadrement spécifique. "C'était moins les caractères "objectifs" prêtés aux musulmans que l'état de sujétion où ils se trouvaient depuis un siècle qui militait en faveur d'une assistance spéciale"¹⁹⁷. A l'aune d'un paternalisme colonial et d'un idéal civilisateur, les autorités françaises se sentent obligées à un devoir d'assistance. Cette mission fut d'abord confiée au Ministère de l'Intérieur en 1928, puis le dispositif fut complexifié par l'implication d'autres administrations, dont le Ministère du travail en 1939, celui de la santé publique et de la population, de l'Education nationale, etc. La politique d'assimilation adoptée à l'égard des Français Musulmans d'Algérie (FMA) conforte ces tendances : en créant l'égalité de droit, elle souligne les inégalités civiles et ouvre donc à l'autorité publique, pour la première fois dans l'histoire française de l'immigration, un très large champ d'action sociale¹⁹⁸. La guerre d'Algérie va bouleverser cette constellation institutionnelle, en exacerbant les contradictions entre action sociale et défense de l'ordre public, confiées toutes les deux au Ministère de l'intérieur. Sous l'autorité du Général de Gaulle, les structures connaîtront en quelques mois une refonte complète qui pèsera durablement sur l'action publique. L'action sociale va acquérir une autonomie administrative avec notamment la création du "Fonds d'Action Sociale" (FAS) en 1958. Etablissement public national, il a pour mission de "promouvoir une action sociale familiale" en faveur des travailleurs algériens en métropole dont la famille réside au pays¹⁹⁹.

Né pour contribuer à la résolution du problème algérien (à l'époque 2/3 des crédits vont à l'Algérie), le FAS survit à la guerre. A partir de 1964 ses compétences sont étendues à l'ensemble des travailleurs étrangers permanents²⁰⁰. Son orientation vers l'action sociale est confirmée par le rattachement en 1966, *via* la Direction de la population et des migrations (DPM), au Ministère des affaires sociales²⁰¹. La première de ses priorités d'action, promue dès 1959, est celle du logement. Jusqu'en 1975, la construction de logements pour les

¹⁹⁷Viet Vincent, *op.cit.*, p.167.

¹⁹⁸*ibid.*, p.176. Les FMA tendaient alors à former *une population d'exception dans le droit commun* - chacun des ministères faisait en sorte que la préférence nationale leur soit autant que possible appliquée que ce soit en matière de placement sur le marché du travail ou d'action sociale.

¹⁹⁹Ordonnance n°58-1351 du 29 décembre 1958 modifiant l'article 556 du code de la sécurité sociale citée par Viet Vincent, *op.cit.*, p. 200.

²⁰⁰Décret n°64-356 du 24 avril 1964. Le conseil d'administration du FAS est composé de 13 membres dont le président de l'ONI, 2 représentants du premier ministre et des représentants de divers ministères. Ses ressources proviennent des contributions annuelles des régimes de prestations familiales et d'une partie des cotisations versées par les employeurs qui n'ont pas contribué au logement de leur personnel étranger dans le cadre du 1%.

²⁰¹Décret du 22 mai 1966. Jusque-là l'administration du Fond dépendait de la Délégation à l'action sociale, instance supra-ministérielle placée sous l'autorité directe du Premier ministre.

immigrés va accaparer la très grande majorité de ses moyens : de 1958 à 1975, le FAS réalise par le biais de la SONACOTRA 140 000 lits en foyers, 16 000 logements neufs, 1200 logements anciens rénovés, 3000 logements de transit, soit un investissement correspondant à près de 80% de l'ensemble de ses crédits²⁰². Par voie de conséquence, les autres formes d'action sociale restent modestes. Elles concernent la formation professionnelle et l'alphabétisation, l'accueil des migrants. En 1975, le FAS est libéré de l'aide à la construction. Il apparaît de plus en plus comme l'instrument d'une politique d'action sociale définie par l'équipe de Paul Dijoud²⁰³.

Aujourd'hui le Fonds demeure le principal animateur des politiques publiques en direction des populations migrantes. Sa mission - jusqu'à une date très récente - était celle de favoriser " l'insertion sociale et professionnelle des travailleurs immigrés et de leurs familles par la mise en œuvre d'une action sociale familiale et de programmes sociaux " ²⁰⁴. Pour cela le Fonds concourt au financement d'actions conduites en direction de ces publics par des associations, des organismes publics et privés. Ses programmes sont annuels et leurs orientations sont définies par les administrations de tutelle, c'est-à-dire le Ministère des affaires sociales via la DPM.

Legs de l'action sociale au moment de la guerre d'Algérie, l'intervention du FAS illustre une approche devenue permanente en matière de politiques d'immigration. La prépondérance idéologique de l'action sociale s'y combine avec la recherche pragmatique d'une articulation bien pondérée entre moyens spécifiques et " droit commun ". Ce qui sera analysé par la suite en termes d'*intégration à la française* relève ainsi d'une part de l'action sociale en faveur des plus défavorisés et, d'autre part, de quelques actions particulières ne concernant que les étrangers. Elle est le résultat d'un équilibre fragile, sujet à tensions²⁰⁵, entre traitement " spécifique " et " ordinaire ". Il se caractérise avant tout par la parcimonie des moyens particuliers au regard de ceux du " droit commun ". Malgré les déclarations d'intention, l'action en faveur des immigrés joue par beaucoup d'aspects le rôle de l'arlésienne dans les politiques publiques. Au début des années 1980, il n'est d'ailleurs pas question à proprement parler de *politique publique d'insertion* ou d'*intégration*, mais tout au plus de " politiques sociales conduites en faveur des immigrés " ²⁰⁶

²⁰²Viet Vincent, *op.cit.*, p.334

²⁰³Dijoud Paul, " Communication sur la condition des travailleurs immigrés et la politique d'immigration ", Conseil des ministres, 9 octobre 1974 voir aussi Dijoud Paul, " La politique d'immigration ", *Droit social*, n° 5, mai 1976.

²⁰⁴Décret n° 90-142 du 14 février 1990 modifiant le code de la sécurité sociale et relatif au FAS.

²⁰⁵Chebbah Laure-Leyla, " La politique française d'intégration, entre spécifique et droit commun ", Hommes et Migrations, novembre 1996, n°1203, pp. 13-18.

²⁰⁶Hessel Stéphane, *Immigration : le devoir d'insertion*, *op.cit.*, p. 281

L'émergence du local

Spécifique ou générale, *l'intégration* ou devrait-on dire *l'insertion* pour ne pas commettre d'anachronisme, est pour l'heure au début des années 1980, nationale. L'idée qui la sous-tend est celle d'une inscription dans le nouveau pays par la participation aux institutions sociétales régulatrices, dont en premier lieu l'éducation ou le travail. Mais l'intégration n'échappe pas au mouvement de la territorialisation qu'initient les lois de la décentralisation politique à partir de 1982. A l'image des politiques sectorielles de l'Etat, elle est appelée désormais à devenir *locale*.

Notons cependant que les lois de la décentralisation ne font pas mention spéciale des étrangers. Dans leur esprit, la gestion des populations migrantes est englobée de manière symptomatique dans l'action sociale :

“ ... La décentralisation a incontestablement contribué à une consolidation du parti pris qui, depuis une dizaine d'années, tend à avoir la préférence des responsables d'action sociale à l'égard des immigrés : vers une réduction des interventions spécifiques...

... Aucune distinction n'a été établie dans les transferts de compétences, selon que les interventions à conduire l'étaient en faveur de populations nationales ou immigrées. Cela est vrai en matière d'aide et d'action sociales dont la responsabilité incombe pour la plus grande part aux départements. Cela est vrai en matière de formation dont la responsabilité incombe désormais aux régions...

Les répartitions des responsabilités n'ont pas été sans poser problème. Une fraction non négligeable des nouveaux décideurs a manifesté des réticences à l'exercice des compétences à l'égard des populations, certains allant jusqu'à interpréter la loi comme ne leur ayant pas rétrocédé celles-ci. ”- écrivent en 1988 les auteurs du rapport Hessel²⁰⁷.

Malgré les réticences de quelques élus, les lois de la décentralisation jettent les prémisses d'une *intégration locale* qui va, chemin faisant, mûrir ses arguments :

“ Si l'Etat a la responsabilité des politiques de solidarité nationale et doit veiller à l'équilibre des territoires, c'est bien évidemment sur la scène locale que se jouent quotidiennement les succès ou les échecs économiques et sociaux. C'est sur la scène locale également que se manifestent l'acceptation ou le refus des étrangers, en fonction de facteurs multiples que sont la situation du marché de l'emploi, la manière

²⁰⁷ *ibid.*, p. 296 et p.300.

dont les nationaux conçoivent la défense de leurs intérêts , l'expérience personnelle de chacun dans ses contacts, ses conditions de logement etc..²⁰⁸

“ Si un ensemble de règles précise les conditions d'entrée et de séjour des immigrés sur le territoire, leur intégration au quotidien se joue d'abord dans l'espace local (quartier, ville) où vivent les familles où sont situés les foyers des migrants. C'est dans l'espace local que se confrontent des populations d'origine diverse et que peuvent éclater des conflits. C'est là aussi que les immigrés rentrent en contact avec les services publics, qu'ils s'engagent dans la vie associative. L'intégration des immigrés est donc, en premier lieu, l'affaire des collectivités locales. Compte tenu de leurs compétences en matière d'action sociale, de gestion du logement social, elles disposent d'outils pour mettre en œuvre une politique d'intégration ”²⁰⁹ .

Etonnamment, les politiques en direction des populations migrantes sont, dans le domaine de l'action territoriale, en avance sur leur temps. En effet, dès le milieu des années 1970, l'Etat met en place une procédure désignée sous le terme générique de *contrat d'agglomération*, proposée aux communes qui souhaitent entreprendre des actions en direction de leurs migrants. Faute de moyens, la signature de ces contrats est arrêtée en 1976, puis relancée par la gauche en 1982.

En cohérence avec la méthodologie du *développement social des quartiers* dont les bases sont jetées à l'époque, les *contrats d'agglomération*, ont pour vocation d'assurer une *approche globale* de l'intégration, à partir du bilan de la situation des populations immigrées dans l'agglomération en matière de logement, d'emploi, d'école, de vie sociale et culturelle. Leur caractère est “ essentiellement incitatif ” : les préfets de région les proposent aux collectivités locales qu'ils estiment susceptibles d'en bénéficier sans toutefois les imposer, ni définir une géographie prioritaire. Les contrats sont conclus à l'initiative de la commune qui argumente sa demande à l'aide de données sur la situation des populations immigrées : la proportion d'étrangers, les nationalités les plus importantes, la répartition dans le parc de logements, la proportion et la répartition des enfants d'étrangers scolarisés, la présence d'associations étrangères et de services sociaux généralistes ou spécialisés, les difficultés constatées (chômage, RMI, impayés de loyer) permettent d'apprécier les situations locales. Les contrats sont financés à parité par l'Etat et la commune et établis pour une durée moyenne de trois ans. Des priorités d'action sont également définies dans les textes programmatiques. Elles concernent, au début des années 1980, le logement des immigrés, “l'insertion sociale et professionnelle des jeunes d'origine étrangère”, “ l'intégration des

²⁰⁸ *ibid.*, p.296.

²⁰⁹ Simone Veil, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, lettre circulaire, 1993 - centre de documentation de la DIV.

femmes et des jeunes filles ”, “ l’accueil et l’information des populations étrangères dans les services publics ”, l’école ou encore la vie associative avec un intérêt particulier pour “ les associations locales de jeunes [issus de l’immigration] ”²¹⁰.

Ces orientations seront régulièrement revisitées sur la base de circulaires annuelles de la DPM et du Ministère des affaires sociales, dont les services déconcentrés sont chargés de l’administration du dispositif. Un mécanisme de rotation est instauré prévoyant le lancement, chaque année, d’une dizaine de nouvelles opérations en remplacement des contrats arrivant à échéance. La procédure change d’appellation en 1997 pour devenir le *Contrat local pour l’accueil et l’intégration*²¹¹. Le terme de *contrats d’agglomération*, qui en soi illustre bien les tensions entre approche généraliste et spécifique caractéristique des politiques françaises, était jugé “ irrationnel ”, mais “ passé dans les mœurs administratives ” - comme l’a écrit en 1996 le directeur de la DPM. Le changement d’appellation semble dicté moins par la volonté de donner un nouveau cap à la procédure que par le souci de “ libérer ” l’appellation que l’Etat entend employer ailleurs, dans le déploiement des politiques territoriales.

Le bilan du dispositif produit par la DPM en 1999, fait le constat d’une “ procédure simple, inscrite dans la durée et bien identifiée ”, ayant subi “ peu de transformations depuis ses débuts tant en ce qui concerne les objectifs que les modalités pratiques de mise en œuvre ”²¹². 300 communes en tout en auraient bénéficié depuis 1983, dont 93 depuis 1994. Le nombre d’inscrits dans la procédure, ne dépasserait pas ainsi, chaque année, la cinquantaine de municipalités. Alors que le nombre de candidatures “ toujours supérieur aux possibilités budgétaires ” atteste du succès de la démarche auprès des élus. A titre d’exemple, en 1995, 49 communes ou groupements de communes sont engagées en contrat d’agglomération. Ce sont majoritairement des petites villes, de moins de 20 000 habitants, que les auteurs du rapport séparent en 3 catégories : les villes-banlieues de l’agglomération de Paris, de Lyon et de Marseille, des villes industrielles en difficulté, des petites villes rurales. La contribution financière de l’Etat aux contrats est en moyenne de 211000 F par an et par commune avec une participation équivalente des communes ainsi que des compléments apportés par le FAS, les CAF, les conseils généraux.

Les contrats d’agglomération sont un des éléments du processus de territorialisation de l’action publique en matière d’immigration. Un autre en est la déconcentration du FAS. Initiée en 1983, la régionalisation du FAS suit celle de l’administration²¹³. Visant la prise en compte territoriale des questions de l’immigration, elle aura comme corollaire important la

²¹⁰ Circulaires de la DPM du 17 juin 1983 et du 29 janvier 1988.

²¹¹ Circulaire de la DPM du 05/03/1997.

²¹² Espinasse Marie-Thérèse, Laporte Catherine, *Des contrats d’agglomération aux contrats locaux pour l’accueil et l’intégration. Eléments de bilan*, Ministère de l’Emploi et de la Solidarité-DPM, septembre 1999, n°43, “ Notes et Documents ”.

démocratisation du fonctionnement de l'établissement - par une autonomie administrative accrue ; par l'ouverture, dans la proximité, à la société civile et politique locales.

Pour Michel Yahiel, futur directeur, l'action du Fonds souffre, au début des années 1980, de " trois anomalies flagrantes " : son " éloignement du terrain ", le fait qu'il ne dispose " d'aucun relais local " ; " la fiction du paritarisme " qui fait du FAS " un simple démembrement administratif ", " une chambre d'enregistrement de décisions prises par l'Etat ", alors que son Conseil d'administration n'a aucune compétence propre ; enfin, ses actions " figées, réparties entre 500 organismes relativement anciens, très rarement contrôlés en contrepartie d'une lenteur catastrophique dans le paiement des subventions " ²¹⁴.

A l'heure de la décentralisation, le FAS ne manque pas le rendez-vous de la " proximité ". Au plan national, ses compétences seront étendues de manière symbolique aux familles des immigrés ; son conseil d'administration qui s'était déjà ouvert aux partenaires sociaux en 1973 accueille désormais des représentants des communautés immigrées (6 étrangers sur 36 membres) ²¹⁵. Au plan local, un " délégué " nommé par le directeur de l'établissement est affecté à chaque région, mis à la disposition du préfet pour assurer la liaison avec les instances nationales du Fonds. Il est prévu, en outre, la création, dans dix régions où le nombre de travailleurs immigrés est particulièrement important, de commissions régionales pour l'insertion des communautés immigrées (CRIPI). Placées sous l'autorité du préfet, les CRIPI sont érigées en observatoire de tous les problèmes touchant à l'immigration. Elles ont pour mission de définir, dans le cadre des orientations nationales du FAS, celles qui sont retenues pour la région, ainsi que de répartir l'enveloppe de crédits alloués aux organismes et associations chargés de la réalisation des actions. Le programme du FAS comporte désormais deux enveloppes : l'une nationale répartie par secteur d'intervention, l'autre régionale, elle-même subdivisée en dotations spécifiques aux différents domaines d'action ²¹⁶.

Les CRIPI sont également chargées de préparer chaque année un programme d'insertion sociale des populations immigrées (PRIPI) ²¹⁷. Les PRIPI ont un caractère interinstitutionnel pour permettre " d'apprécier de façon aussi complète que possible et, dans la diversité, l'effort fait en faveur de l'intégration ". Si les pouvoirs publics consacrent à travers le FAS un effort financier important en faveur des étrangers installés en France de

²¹³ Décret de 18 janvier 1983.

²¹⁴ Josset Sophie, *Le FAS : 1958-1998. 40 ans d'histoire au service de l'intégration*, rapport de stage, FAS, Service de documentation, p.72.

²¹⁵ Jusqu'en 1973 le CA du FAS est composé exclusivement de fonctionnaires, une douzaine de membres parmi lesquels des représentants des principaux ministères.

²¹⁶ La nature des ressources de l'établissement ne change en revanche que marginalement – une contribution de l'Etat est enfin mentionnée au titre des " subventions diverses dont Etat ". A l'heure actuelle, le FAS continue à être alimenté par prélèvement sur le fonds national des prestations familiales. Conformément à une annonce faite par le Premier ministre le 7 juillet 1999, l'Etat devrait, à terme, prendre en charge son financement.

façon durable, “ cet effort spécifique ne doit pas faire perdre de vue que l'intégration de ces étrangers doit résulter d'abord de leur accès aux différents dispositifs de droit commun, qu'il s'agisse de l'école, de la formation professionnelle, de l'emploi, du logement, des soins et de la protection sociale en général, de la culture et des loisirs... ”²¹⁸. Afin d'aider les régions dans l'exercice de ces compétences en matière d'insertion, la DPM propose les thèmes des premiers programmes. Sont retenus ainsi successivement “ le logement ”, “ la petite enfance ”, “ la lutte contre le racisme ”, “ l'aide aux associations ”, “ l'accueil et l'information des étrangers ”, “ la formation des immigrés ”, “ l'insertion des femmes et des jeunes filles ”, etc. De l'aveu même de la DPM, les travaux conduits de 1985 à 1989 n'ont pas abouti à l'élaboration de programmes d'actions, mais ont donné lieu tout au plus à des rapports d'étude sur la présence étrangère.

En 1997, les CRIPI ont été étendues à l'ensemble des régions de la France métropolitaine²¹⁹. Composées de 20 à 36 membres, elles sont paritaires : dans les personnes des préfets de département et des représentants des administrations, l'Etat dispose d'autant de représentants que les partenaires sociaux, syndicats, collectivités territoriales, caisses d'allocations familiales, responsables d'associations familiales, personnalités issues de l'immigration. Les commissions voient également s'élargir, au profit de la prise en charge des priorités locales, leurs pouvoirs d'orientation ainsi que leur compétence budgétaire²²⁰.

Les conséquences de ces réformes administratives sont, d'après Vincent Viet, considérables. Le Fonds devient un établissement réellement autonome, alors qu'il n'était jusque-là qu'un instrument d'exécution au service du Ministère des affaires sociales *via* la DPM. D'instance directrice, celle-ci est dessaisie de l'instruction des demandes de subvention et, sans droit de regard sur les activités des délégués régionaux, est désormais organisme de simple tutelle. Agissant dans “ la proximité ”, le FAS est devenu aussi plus démocratique. Sa présence dans les dispositifs “ partenariaux ” d'action territoriale a été renforcée alors que le nombre des bénéficiaires de ses aides s'est vu multiplié. En 1999, l'établissement comprend 255 personnes (contre une trentaine à ses débuts en 1958), dont près de la moitié dans 18 délégations régionales. Les grands domaines qui structurent son action sont “ le logement ”, “ la formation ”, “ l'action sociale et familiale ”, “ l'enfance et la jeunesse ”, “ la culture et l'information ” et “ le soutien aux acteurs ”. Il finance plus de 7000 organismes pour un budget d'environ 1 milliard de Francs

²¹⁷Décret n° 86-1224 du 1er décembre 1986 relatif à l'organisation de l'action sociale en faveur des travailleurs immigrés et de leur famille.

²¹⁸Circulaire DPM du 6 février 1989.

²¹⁹Décret du 31 mai 1997.

Conçues pour élargir les compétences des autorités locales, les réformes de la décentralisation font paradoxalement apparaître les limites des libéralités accordées par l'Etat dans les processus de territorialisation de l'action publique. En matière de gestion des populations migrantes, peut-être plus que dans d'autres domaines, son action homogénéisante et sa présence surplombante se laissent percevoir. Aussi, les critiques du concept *d'intégration locale* n'ont pas tardé à être formulées. C'est notamment l'avis des auteurs de deux rapports réalisés pour le compte de la DPM, pour qui le déplacement de la question de l'intégration du national vers le local ne débouche en rien sur l'élaboration de politiques territoriales²²¹.

Au terme d'une enquête sur les discours et les actions développées par les services et les élus municipaux dans six communes, Renaud Epstein et Catherine Gorgeon font le constat d'une forte hétérogénéité des objets traités : parler d'intégration renvoie, suivant les sites, à parler de Politique de la ville, de politique de la jeunesse, du logement, voire de l'ensemble des politiques municipales. S'ajoute à cette fragmentation une impression de contingence : s'il existe des critères permettant d'expliquer le mode de construction et de différenciation des politiques locales d'intégration, ils restent à découvrir. A l'épreuve de l'enquête, aucune des variables isolées *a priori* n'a permis de les caractériser. Ainsi, ce ne sont ni le poids des populations étrangères, ni leur origine géographique, ni leur ancienneté, qui permettent d'expliquer l'attitude des élus. La position des municipalités sur l'échiquier politique ne semble guère plus pertinente pour distinguer les politiques locales d'intégration, même si l'on peut estimer que globalement celles de droite ont davantage tendance à mettre en place des "actions spécifiques", alors que celles de gauche optent plutôt pour une approche "ordinaire". Enfin, les procédures contractuelles proposées par l'Etat fonctionnent essentiellement comme des outils de financement, mais ne servent guère de cadre à la définition de stratégies d'intervention.

D'après les auteurs, la nature des politiques locales dépend exclusivement des options retenues par les municipalités ; les positions des élus orientent fortement les modes de prise en charge. Or ces positions renvoient le plus souvent aux débats nationaux sur la question et ne sont qu'exceptionnellement articulées à une analyse locale. Pour sa part, l'Etat, malgré la forte politisation de la question de l'immigration depuis les années 1980, ne semble jamais s'être mis en ordre de bataille pour traiter la question de l'intégration. Son action se divise en deux parties totalement disjointes : d'un côté, les services préfectoraux gèrent de manière

²²⁰Elles pourront désormais modifier la répartition par "domaines" de l'enveloppe budgétaire affectée et disposer d'un volume de 5% non affecté. La réforme impose, néanmoins, afin de renforcer "la coordination" entre services du FAS et services de l'Etat, la consultation préalable des administrations sur "tout projet de subvention".

²²¹Epstein Renaud, Gorgeon Catherine, "Les élus locaux et l'intégration des immigrés", *Migrations Etudes*, n° 85, 1999 ; Gaxie Daniel, "Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère", *Migrations Etudes*, n°86, 1999.

bureaucratique l'application de directives nationales en matière de droit du séjour ; de l'autre, les actions traitant de l'intégration sont renvoyées vers les collectivités territoriales, alors que l'intervention locale de l'Etat et de ses représentants se limite à faire émerger un cadre dans lequel la question puisse être posée.

Malgré ces limites mises en évidence par l'analyse sociologique, *l'intégration locale* est une des caractéristiques des politiques publiques de l'immigration, telles qu'elles se dessinent au cours des années 1980²²². Avec la prévalence du social, logique historique de l'action publique française en la matière, et la volonté de privilégier les mesures de “ droit commun ” au nom d'un traitement égalitaire, d'expression politique plus récente mais tout aussi constitutive du droit social républicain, *l'intégration locale* forme l'un des éléments-clés d'une configuration spécifique. Constituée au cours des années 1980, celle-ci a déterminé le déploiement de l'action publique dans la décennie suivante. Elle éclaire en particulier les convergences et les liens privilégiés établis entre Politique de la ville et politiques d'intégration, au cours des années 1990, qui nous intéressent ici en premier lieu. Elle détermine, ensuite et pour partie, le contenu et la philosophie des réalisations que je me propose d'analyser dans un deuxième temps.

1-2. La Politique de la ville, une politique d'intégration ?

Lorsque, au début des années 1980, sont jetées les bases de la politique du développement social des quartiers, la question de “ l'insertion des communautés immigrées ”, formulation privilégiée à l'époque nous l'avons vu, n'est pas abordée de front. La cible principale des nouvelles politiques urbaines est, rappelons-nous, celle d'une “dangereuse ségrégation” qui a davantage à voir avec des préoccupations architecturales et urbanistiques. Ainsi, lorsqu'en 1984 une nouvelle génération de conventions DSQ inscrites dans les contrats de Plan Etat-Région est lancée, c'est une logique gestionnaire et bureaucratique qui conduit à la formulation de précisions sur la mise en place dans ce cadre “ d'actions pour les communautés immigrées ”²²³. Le Ministère des affaires sociales qui est partenaire et financeur de la politique de *Développement social des quartiers* est également le référent principal des *Contrats d'agglomération* pour l'insertion des immigrés :

²²² *Politiques locales d'intégration*, ainsi est sous-titrée l'étude comparative européenne réalisée pour le compte de l'ADRI en 1992 cf. Lapeyronnie Didier(dir.), *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*, Paris, la Documentation française, 1992.

²²³ Circulaire n° 84-07 de la DPM du 5 Avril 1984.

“ De telles actions globales en direction des populations immigrées trouvent naturellement leur place dans le cadre de la politique de développement social des quartiers ”- explique une circulaire du Secrétaire d'Etat chargé de la Famille, de la Population et des Travailleurs Immigrés cette même année.

Les crédits affectés aux actions d'insertion des immigrés sont donc mobilisables dans le cadre des conventions DSQ à condition toutefois que celle-ci fassent “ mention explicite ” des “ mesures retenues pour l'insertion sociale et l'amélioration des conditions de vie des communautés immigrées ”. D'après un rapport du Ministère des affaires sociales et de l'Emploi publié deux ans plus tard, seule une quinzaine de sites, en majorité en Ile-de-France et Rhône-Alpes, ont su intégrer les contrats d'agglomération dans la procédure DSQ. En 1986, le ministère évalue néanmoins sa contribution en faveur “ de la politique d'insertion des populations immigrées ” au tiers des crédits d'action sociale destinés aux programmes DSQ (soit plus de 29 MF)²²⁴.

La question de l'immigration dans les dispositifs de la Politique de la ville est ainsi posée d'abord de manière pragmatique à travers, d'une part, celle de la participation du Ministère des affaires sociales et, d'autre part, celle de l'articulation entre deux procédures contractuelle impulsées par l'Etat - DSQ et contrats d'agglomération, ces derniers étant perçus à l'époque comme “ une des procédures les plus efficaces ”, “ adaptée à la décentralisation ” pour développer la politique d'intégration²²⁵. Quant à la question de la participation du FAS, les archives de la DIV ne gardent que peu de traces. Il est “ partenaire ”, c'est-à-dire “ financeur ” de certains dispositifs particuliers (“ VVV ”, “ prévention-été ”) sans être pour l'heure globalement associé à la Politique de la ville. Dans la décennie suivante, cette configuration institutionnelle sera modifiée : d'abord intégrés, contrats de ville et contrat d'agglomération apparaissent à partir de 1988 plutôt comme “ complémentaires ”, pour être en 1994 complètement dissociés - alternatifs aux contrats de ville, les contrats d'agglomération seront alors réservés aux “ communes petites et moyennes qui connaissent des difficultés d'intégration sans pour autant justifier de traitement lourd ”. Inversement, la mobilisation de la Politique de la ville sur le thème de l'immigration, tout comme l'implication du FAS, vont croissant avec le lancement en 1990 d'opérations “ pilotes pour l'intégration ” et l'association du Fonds à partir de 1994 à la négociation et à la signature des contrats.

²²⁴Ministère des affaires sociales, Bilan des contrats d'agglomération, 1986.

²²⁵Circulaire du Ministère des affaires sociales et de l'emploi / Direction de la population et des migrations du 29 janvier 1988.

Au début des années 1990, les liens entre intégration et Politique de la ville commencent en effet à revêtir un caractère plus programmatique à la faveur duquel la question de l'immigration sera placée au centre des préoccupations des politiques urbaines.

Ce changement, comme nous proposons de le voir, n'est pas entièrement stratégique dans la mesure où il s'inscrit dans un mouvement d'ensemble, souhaité par le gouvernement de Michel Rocard, qui en 1989 décide de donner "une impulsion nouvelle à la politique d'intégration"²²⁶. Selon les principes de traitement égalitaire et indifférencié des immigrés, adoptés avec conviction par les gouvernements successifs, l'idée d'une *politique publique d'intégration* n'avait pas été, à vrai dire, formulée jusque-là. Mais avec la montée du Front national, l'immigration est devenue l'objet de passions politiques, alors qu'apparaît aux yeux des partis politiques républicains, le décalage considérable entre l'ampleur du débat et l'effectivité ou à tout le moins la visibilité de l'action publique en faveur de *l'intégration*. A la suite des travaux de la Commission sur la nationalité, sous le poids grandissant de l'opinion publique, de la dégradation de la situation dans les cités et de l'augmentation des crimes racistes, le gouvernement Rocard va dans une certaine mesure infléchir les approches généralistes de mise jusqu'ici, en se proposant de mener une "politique d'intégration". Il nomme un secrétaire permanent chargé de l'immigration auprès du Premier ministre et institue en 1990 le Haut Conseil à l'Intégration. Présidé par M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat, le HCI proposera dès l'année suivante une définition du nouveau concept de *l'intégration*²²⁷.

Ainsi définie, *l'intégration* devient et pour longtemps le but affiché des politiques publiques, à l'exclusion de toute autre conception. Pour la promouvoir, le gouvernement reste toutefois fidèle au parti pris d'une action générale. Il abandonne l'idée d'une loi-cadre et entreprend diverses mesures sectorielles, dans les domaines du logement, de l'éducation, de la formation, de l'emploi. Il note également qu'une "cohérence territoriale accrue", telle qu'elle est pratiquée par la politique de développement social des quartiers, permettrait de mieux traiter les situations les plus difficiles²²⁸. *L'intégration locale* sera dès lors mise en pratique par le biais de la Politique de la ville. Assimilée pour l'occasion à une politique de droit commun, elle devient au même titre que les politiques sectorielles un "domaine d'application". Le FAS est amené à signer une convention avec la DIV, comme il l'avait fait au cours des années 1980 avec d'autres administrations :

"Le gouvernement a décidé de mobiliser fortement la Politique de la ville au service et de l'intégration et choisi [...] de traiter les problèmes liés à l'intégration dans le cadre du droit commun. D'ores et déjà, [le FAS] constitue un partenaire privilégié dans la

²²⁶ Circulaire de Premier ministre n°3.599/SG du 25 juillet 1990.

²²⁷ Haut Conseil à l'Intégration, *Pour un modèle français d'intégration*, op.cit. cf. Introduction.

majorité des programmes de la DIV. Il occupe une place essentielle dans les opérations de développement social urbain et les contrats pour la prévention de la délinquance. La décision de renforcer la politique de développement social sur soixante sites prioritaires au regard de l'intégration et d'accroître à cette fin les interventions financières, conduit la DIV et le FAS à collaborer plus étroitement encore tant au niveau national que localement.²²⁹

Pour “ intensifier la politique d'intégration ” dans le cadre des nouvelles politiques urbaines, le gouvernement lance en 1990 “ une vaste opération pilote ” sur 60 sites choisis pour l'acuité des problèmes qu'ils connaissent parmi les 400 quartiers signataires d'une convention DSQ. La procédure de sélection n'est pas originale : les préfets dressent la liste des situations les plus dégradées dans leur région en fonction de “ critères objectifs ”, dont l'importance du parc de logements sociaux, le taux et la durée de chômage, la part de la population étrangère, les retards scolaires, la pauvreté et le nombre d'allocataires du RMI, les besoins en matière de prévention de la délinquance et d'accompagnement social²³⁰. La liste définitive de quartiers est établie conjointement par le délégué interministériel à la ville, le secrétaire général à l'intégration et le directeur du FAS. Les nouvelles opérations seront presque entièrement financées par le FAS qui leur consacre 80 MF sur une enveloppe globale de 100 MF pour la seule année 1990²³¹. Les circulaires ministérielles fournissent en annexe des directives très précises sur la nature des actions à organiser : elles doivent viser “ les publics prioritaires ” de la politique d'intégration comme “ la petite enfance ”, “ les jeunes ”, “ les femmes ” et “ les primo-arrivants ”, et s'inscrire à l'intérieur d'axes forts tels que “ le développement de la vie associative ”, “ la promotion d'événements culturels ”, la promotion “ d'actions d'insertion à dominante sociale ou linguistique ”.

Les effets d'entraînement escomptés à la suite de ce programme se révèlent cependant faibles. Les “ partenaires ” seront donc amenés à rechercher de nouvelles modalités de collaboration à l'occasion du lancement des contrats de ville en 1993. L'intégration des populations immigrées est érigée désormais en condition à leur réussite - les actions qui y concourent doivent constituer un aspect important de la négociation des contrats, dont le FAS est pour la première fois signataire. Une convention tripartite entre la DIV, la DPM et le FAS précise les modalités d'intervention pour une meilleure prise en compte de l'intégration dans les contrats de ville²³². “ Les actions d'intégration ” devraient notamment y former un “ volet spécifique ”. Elles seront financées par l'Etat, les communes

²²⁸ Circulaire du Premier ministre n° 3.599/SG du 25 juillet 1990.

²²⁹ Accord cadre DIV/FAS 26 juillet 1990.

²³⁰ Circulaire du Premier ministre n° 3.599/SG du 25 juillet 1990.

²³¹ 80 MF FAS et 20 MF FSU; le financement est reconduit pour 1991.

et complémentairement par le FAS, dont la contribution ne devrait pas dépasser les 50 % du budget global. Les délégués régionaux du Fonds seront associés à l'élaboration des contrats ainsi qu'à leur signature, après examen et en cas d'approbation des propositions. L'accord rappelle les priorités d'intervention en matière d'intégration qui sont celles déjà fixées par le Ministre des affaires sociales dans le cadre de l'exercice de tutelle sur le FAS via sa circulaire annuelle²³³. Elles concernent pour 1994 : une action "sur les moments clés de l'intégration", par "l'accueil et le suivi des familles rejoignantes", "l'aide scolaire" pour "la petite enfance", "l'accès à l'entreprise" pour "les jeunes", "l'accès à la nationalité" ou encore "l'accueil dans les services publics". La famille, le statut de la femme et l'exercice de la citoyenneté pour les jeunes, sont promus en "priorités transversales" dans chacune des catégories d'action.

Selon le bilan des contrats de ville 1993-1998 réalisé par le FAS, l'effort financier consenti par le Fonds sur les sites en Politique de la ville atteint pendant cette période 67 % de l'ensemble de ses crédits régionaux²³⁴. Plus des deux tiers de l'action "locale" du Fonds passe donc désormais par la Politique de la ville. En progression d'une année sur l'autre, sa contribution se chiffre à plus de 440 MF en 1997, alors que sa "géographie contractuelle" s'est également élargie : le Fonds est signataire en 1993 de 173 contrats (contre 60 opérations en 1990)²³⁵. Pourtant, l'intégration dans les contrats de ville a eu du mal à dépasser les effets d'annonce. Le Fonds estime avoir été globalement peu associé à la préparation des contrats. La prise en compte de ces questions est fragile et le FAS regrette d'avoir souvent porté seul le thème. D'une part, la problématique est perçue comme délicate par les élus ; le refus "d'actions spécifiques" est fréquent, la difficulté de formaliser une politique d'intégration demeure et cela malgré les efforts déployés par les équipes des contrats de ville qui se sont révélées des "alliés persuasifs". D'autre part, les services de l'Etat sont peu présents dans le champ. Parmi ceux qui sont le plus fréquemment cités, on retrouve de manière classique l'action sociale (les DDASS sont citées comme partenaires par 62 % des contrats), Jeunesse et Sport (50% des contrats) ou encore l'Education nationale (39% des contrats). Enfin, les conseils généraux et régionaux ont été très faiblement présents.

²³² Accord cadre DIV/DPM/FAS du 22 novembre 1993.

²³³ Circulaire du Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville du 2 septembre 1993.

²³⁴ FAS, *Bilan des contrats de ville 1993-1998*.

²³⁵ Après expertise des textes, la moitié des conventions signées (81/173) et le tiers de l'ensemble des conventions (81/226) ont été considérées par le FAS comme "Bons contrats – intégration bien positionnée". Le même nombre environ (92/226) ont reçu des notes intermédiaires avec les résolutions comme "Evolution positive des négociations" et "Ne pas s'exclure du partenariat". 53 contrats n'ont pas été signés par le FAS dont certains pour cause de refus de la problématique de l'intégration par l'équipe municipale. Le même type d'appréciation a été renouvelée en 1997, quatre ans plus tard, en fin de contrat. Le dépouillement fait ressortir cette fois, la baisse des "bonnes notes" (mais aussi des moins bonnes) au profit des catégories intermédiaires.

C'est donc sur la nouvelle génération de contrats 2000-2006 que le FAS fonde des espérances. Les orientations du nouveau gouvernement pour le XIIe plan promettent d'être ambitieuses et l'intégration des populations immigrées devrait y être identifiée comme un enjeu majeur. C'est ce que confirme l'intervention du Premier ministre, Lionel Jospin, devant le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998. La Politique de la ville est érigée à cette occasion en " lieu privilégié de construction d'une politique publique d'intégration ", là où elle ne fut auparavant qu'un domaine d'application parmi d'autres. L'intégration devient désormais une " priorité du gouvernement ", " un axe fort et transversal qui doit se décliner dans tous les volets des contrats de ville ". Pour étayer ces mesures, le Premier ministre rappelle la sur-représentation des familles immigrées ou issues de l'immigration dans les quartiers relevant de la Politique de la ville. Ces chiffres, deux fois supérieurs à la moyenne nationale, plaident pour la conduite en commun de deux approches : Politique de la ville, d'une part, politique d'intégration, d'autre part. La définition de l'intégration proposée par le HCI en 1991 est ensuite citée à l'appui, rappelant que dans la conception républicaine, celle-ci est d'abord fondée sur l'égalité économique et sociale des citoyens.

Pour le FAS, 230 contrats de ville 2000-2006 étaient concernés par les questions de l'intégration, 163 étaient considérés de ce point de vue comme prioritaires. En mars 2001, le Fonds avait signé 207 contrats et considérait ces objectifs comme globalement remplis : " L'intégration des populations immigrées est bien positionnée comme une priorité majeure et transversale des contrats de ville du XIIe plan " ²³⁶.

1-3. Des priorités politiques aux réalisations : les logiques de l'intégration

Les analyses présentées jusqu'ici à la lumière d'une lecture historique, semblent corroborées par l'étude des réalisations menées au titre de l'*intégration*. Le dépouillement des directives ministérielles et des bilans d'action confirment la place prépondérante donnée dans l'intervention publique au traitement social, ainsi que son caractère éminemment *généraliste*. Mais la problématique de l'action sociale est celle, nous l'avons vu, d'un " lissage des frontières " sociales comme ethniques, d'une " remise à niveau " générale des individus où la diversité est essentiellement perçue en termes de lacunes et de difficultés. Loin des problématiques multiculturelles et de la reconnaissance, l'émancipation de l'individu par " l'autonomie sociale " est affirmée comme choix idéologique et philosophique majeur de ces politiques.

Les priorités d'action

L'analyse des priorités politiques formulées dans les circulaires et les directives ministérielles montre en effet que l'action sociale est au centre de la démarche proposée par les pouvoirs publics en matière d'intégration. La synthèse que j'ai proposée de ces textes, permet de constater que les " grandes orientations ", ainsi que les actions envisagées, ont en l'espace de 20 ans peu évolué. Pour les présenter de manière succincte, je suivrais ici le raisonnement institutionnel qui consiste le plus souvent à définir des " publics prioritaires " : " les jeunes ", " les femmes ", " les enfants " et " les primo-arrivants " en constituent les quatre cibles traditionnelles.

Comme le montre le tableau de synthèse, en annexe, les " jeunes étrangers " ou " d'origine étrangère " ou encore " issus de l'immigration " se trouvent invariablement au centre des préoccupations formulées par les pouvoirs publics. En dérogation aux principes républicains, ceux-ci se sont attachés dès les années 1980 à cerner " les problèmes de l'immigration ", par-delà les générations. Pour ce " public prioritaire " des politiques d'intégration, les objectifs posés concernent avant tout la nécessité " d'insertion économique ", avec deux types de mesures couramment envisagées : celles qui visent à améliorer l'*employabilité* par la formation linguistique et professionnelle, l'accompagnement individuel, etc.; celles, ensuite, qui se proposent de faciliter " l'accès à l'entreprise " et au monde du travail par la création d'emplois spécifiques : ce sont les chantiers-école, les entreprises d'insertion, les régies de quartier, omniprésents dans les directives officielles, en réalité communs à d'autres politiques d'insertion. Similaire est la philosophie du dispositif du " parrainage ", lancé de manière expérimentale par la DPM en 1993. Il réunit des professionnels et des bénévoles qui se proposent de faciliter l'accès des jeunes à un premier emploi, en apportant une caution à leur candidature et en les accompagnant dans les relations avec les entreprises. Financé par la DPM et le FAS, ce programme a été élargi en 1994 aux 10 régions dotées d'une CRIPI et le nombre d'expériences est passé de 15 à 60. En 1997, le nombre de jeunes parrainés était ainsi de 13 700 alors que le gouvernement souhaitait porter ce chiffre à 30 000 en 1999.

A côté de la problématique de l'insertion économique, centrale en ce qui concerne les jeunes quel que soit le contexte politique, d'autres orientations apparaissent de manière plus conjoncturelle. Tel est le cas, par exemple, du thème de la " préparation à l'exercice de la citoyenneté ", mis en avant en 1993, suite à la modification des conditions d'accès à la

²³⁶FAS, *L'intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII^{ème} plan*, rapport final, avril 2001, p. 4.

nationalité pour les étrangers nés en France. La loi prévoit la mise en place d'une campagne d'information par les administrations, aussitôt reprise dans les circulaires relatives à intégration, qui se proposent de "réorienter" toute action en direction des jeunes dans le sens d'une éducation civique renforcée. Autre thème, plus stable dans le temps mais moins central, est celui du "soutien aux associations locales des jeunes". Il figure dans les directives liées à la mise en place des contrats d'agglomération dès les années 1980. Les actions prévues à ce titre concernent l'aide à la création d'associations, la formation des cadres associatifs, le soutien aux projets mis en place. Elles se proposent de favoriser "l'expression culturelle et la participation des jeunes à la vie de la cité"²³⁷.

Autre "public prioritaire" des politiques d'intégration, les femmes et les jeunes filles, auxquelles on s'adresse au nom de l'"aide à l'autonomie". Diverses mesures concourent à cet objectif, dont en premier lieu celles de l'alphabétisation et de la formation linguistique, mais aussi les cours d'économie sociale et familiale, les campagnes d'information dans les domaines de la santé et de l'enfance, les actions de "prévention des pratiques et comportements contraires aux valeurs, souvent aux lois françaises"²³⁸. La formation professionnelle est mentionnée ici avec moins d'insistance, cependant qu'un autre thème fait son apparition au début des années 1990, celui des "médiatrices" et des "femmes-relais". Ce sont des femmes, "elles-mêmes issues de l'immigration, déjà socialement insérées", dont l'intervention auprès des familles immigrées est sollicitée par les pouvoirs publics pour faciliter "l'apprentissage de l'environnement quotidien", "lever les difficultés relationnelles" avec les institutions, prévenir les conflits familiaux liés à la "volonté d'émancipation des jeunes femmes et filles"²³⁹. Le développement de ces fonctions passe par le soutien aux "associations de femmes issues de l'immigration" qui en sont, estime-t-on, porteuses. Ce thème trouvera un développement important dans les années à venir. En 1993, la DPM initie une "recherche-action" sur la médiation qui débouche sur la production d'un "guide méthodologique" et la création expérimentale de postes de "médiateurs généralistes" dans 5 communes en *contrat d'agglomération*.

De manière parallèle à la question des femmes, sont abordés deux autres thèmes qui sont ceux des "familles rejoignantes" et de "l'enfance". Les familles rejoignantes ou, de façon plus large, les migrants "primo-arrivants" constituent un groupe-cible pour l'ensemble des actions publiques d'intégration et cela à toutes les périodes. Les plans départementaux

²³⁷ Circulaire de la DPM du 29 janvier 1988 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération.

²³⁸ Circulaire du Ministre des affaires sociales, de la Santé et de la Ville du 2 septembre 1993 concernant l'exercice de tutelle sur le FAS.

²³⁹ *ibid.*

pour l'accueil mis en place en 1991²⁴⁰ et généralisés à l'ensemble des départements en 1998, doivent élaborer et préciser les modalités d'accueil et de suivi de ces populations. Ils prévoient des mesures d'apprentissage du français, la conduite de bilans et d'orientations socio-professionnelles. Au-delà des questions classiques d'alphabétisation, d'autres problématiques sont traditionnellement corrélées à celle des migrants primo-arrivants, comme celle du logement par exemple, et plus largement de "l'accès aux droits". La "connaissance des droits et des coutumes françaises"²⁴¹ par les migrants appelle une série de mesures spécifiques, "particulièrement bien choisies" comme les permanences juridiques, les médiations. Mais elle interpelle également les services publics en leur demandant "un effort d'adaptation" plus important. Des actions de formation des personnels, de traduction et d'interprétariat sont ainsi systématiquement préconisées par les textes en la matière.

Reste enfin la question de l'enfance qui n'est guère traitée avec originalité. Deux types de mesures sont évoquées ici visant, toutes les deux, d'aider à la réussite scolaire des enfants d'immigrés. Pour les plus petits, il s'agit de la préscolarisation, conseillée pour améliorer la socialisation de l'enfant dans la culture du nouveau pays; pour leurs aînés, c'est l'aide scolaire qui prend le relais, soit par le biais de dispositifs labellisés (RSE, CLAS, AEPS), soit grâce aux "réseaux de proximité" et à l'initiative des habitants.

L'examen de l'ensemble de ces textes programmatiques (cf. tableau en annexe), fait apparaître ainsi une "carte d'actions" où seuls varient les énoncés généraux d'objectifs. Expression d'une volonté politique, ils arborent des titres symboliques - "participation à la vie locale", "accès au droit commun", "agir sur les moments clé de l'intégration"- mais recouvrent dans les faits quelques grands classiques du travail social : l'apprentissage du français, l'aide scolaire, l'accompagnement social, la formation et l'insertion économique en constituent les principaux éléments.

L'action sociale demeure ainsi le cœur des programmes d'intégration des vingt dernières années et cela quelles que soient les politiques de référence : contrat de ville, contrat d'agglomération, programme du FAS. Sous l'autorité de l'administration sociale, les *contrats d'agglomération*, sont considérés comme la "chasse-gardée" des DDASS ; les *contrats de ville* laissent *a priori* des latitudes d'action plus importantes au FAS qui y est associé en tant que "partenaire à part entière" et qui dispose par ailleurs de son propre programme d'actions. Malgré cette pluralité des dispositifs, l'examen des textes montre que les directives politiques en matière d'immigration varient peu. Le poids dans l'ingénierie

²⁴⁰Circulaire du 13 décembre 1991.

²⁴¹Circulaire du Premier ministre du 25/06/90 relative aux "sites-pilotes pour l'intégration".

institutionnelle du Ministère de l'action sociale, englobant la DPM et exerçant pouvoir de tutelle sur le FAS en est à la fois l'expression et une raison.

Les bilans d'actions

Ces tendances relevées à la lecture des directives ministérielles correspondent-elles aux mesures effectivement mises en places ? Rien n'est moins sûr, en théorie, une des nouveautés induites par la réforme de la décentralisation consistant en la priorité donnée aux " besoins locaux ", les directives ministérielles n'étant désormais qu'un " cadre " pour l'action. L'enquête montre, cependant, malgré les injonctions à la *territorialisation*, qu'en matière d'intégration, les directives nationales d'impriment fortement leur marque sur les programmes locaux. Les objectifs et " les priorités d'action " formulés par l'administration guident les choix des communes qui tenteront de s'y inscrire de manière fidèle. C'est ce que révèlent notamment les bilans officiels, tout comme les dépouillements personnels que j'ai tenté d'établir en parallèle.

L'analyse des décomptes exhaustifs des actions des *contrats d'agglomération*, fournis quelques fois en annexe des bilans officiels, fait ressortir un premier constat²⁴² : les acteurs institutionnels comptent pour une part importante des " opérateurs " du dispositif. Parmi les quelques 200 actions menées en 1986 par presque autant d'organismes, environ le tiers ont été le fait d'équipements sociaux (centres sociaux mais aussi crèches, écoles maternelles, PMI) ou de services municipaux (y compris bibliothèques, conservatoires, théâtres). Si on ajoute à ce chiffre un nombre quasi équivalent d'associations spécialisées (de prévention, d'éducation spécialisée), on constate que les travailleurs sociaux et les agents municipaux sont les principaux acteurs des programmes locaux d'intégration. La création de postes au profit des missions locales, des villes ou d'équipements sociaux atteint d'ailleurs plus de 10 % des actions soutenues cette année, quand les montants des sommes allouées correspondent au double de cette proportion.

Ce constat n'a en soi rien d'étonnant ou de contestable, mais confère une orientation spécifique aux actions mises en place. En effet, quelle compétence en matière d'immigration attend-on d'un théâtre, d'un conservatoire de musique, d'une bibliothèque municipale, d'une crèche ou d'une halte-garderie voire d'un centre social ou d'une maison de quartier ? La prépondérance de ces intervenants dans les programmes financés détermine leur caractère *généraliste*, " ouvert à tous ", visant à " faire accéder les immigrés au droit commun ". Des actions sociales " classiques " sont proposées ici à des publics définis selon des critères sociaux tout aussi " classiques ", et ne bénéficient aux immigrés que dans la mesure où

²⁴² Les données analysées ici sont celles relatives à l'année 1986 : elles se présentent sous la forme de fiches par région, précisant les sites concernés, la nature des actions, le montant et la provenance des financements.

ceux-ci sont une composante de la population locale. Leur qualification “ d’intégration ” repose essentiellement sur la participation financière du FAS, dictée elle-même par l’importance *de fait*, réelle ou présumée, parmi les clients de l’établissement d’un public immigré.

Ainsi dans la batterie d’actions mises en place en 1986 sur les 44 sites en contrat d’agglomération, moins de 20 % s’adressent de manière explicite à un public d’immigrés. Parmi les mesures spécifiques, l’action sociale occupe de nouveau une place centrale avec plus de 3/4 des projets. Les actions les plus populaires sont de loin celles de l’alphabétisation qui représentent plus du tiers des effectifs ; on compte également des projets en direction des femmes, mis en place par des conseillères en économie sociale et familiale ou encore des PMI; le public des jeunes est aussi pris en charge au regard notamment des questions d’insertion professionnelle : des actions de suivi spécialisé des “ jeunes issus de l’immigration ” sont organisées par les Missions locales, mais dans de très faibles proportions. En dehors du travail social, les actions spécifiques concernent quelques projets de constitution de Fonds de livres en langues étrangères par les bibliothèques municipales (3/194 actions inventoriées), l’aménagement de locaux pour des besoins particuliers (2/194 actions), le soutien à des associations d’immigrés (4/194), des manifestations culturelles (3/194). Elles sont, dans l’ensemble, marginales et comptent pour environ 6 % des effectifs totaux.

Le reste des actions mises en place cette année (plus de 80 %) peuvent être partagées en trois grands groupes. Les projets d’animation et de loisirs, les plus nombreux, représentent, dans leur forme familiale, environs le quart des effectifs (48/194). Si on y ajoute les actions particulières, destinées aux enfants, aux jeunes ou aux femmes, l’animation socio-culturelle atteint le tiers du total des projets financés. Elle recouvre des événements festifs ou culturels (fêtes de quartier, spectacles, concerts, projections de cinéma : 20/194 actions), des ateliers de développement personnel (danse, musique, expression artistique : 17/194 actions), l’aménagement d’espaces de rencontre et de loisirs pour les habitants (7/194) ou encore les vacances organisées (4/194). Ce sont toutes des actions à vocation avant tout généraliste.

“ L’enfance ” est au centre d’un autre grand groupe d’actions qui compte pour 20 % des effectifs (36/194 actions). Les équipements d’accueil (crèche, halte-garderie, école maternelle, maison de l’enfance) représentent le poste de dépense le plus important (14 /194); suivent l’aide scolaire, pour les plus grands (13/194) ainsi que des actions d’animation spécifiques en direction des plus petits - ateliers de lecture, sorties familiales, vacances (8/194).

Les actions spécifiques aux jeunes sont, quant à elles, moins nombreuses (15%, 28/194) mais tout aussi systématiques. L'insertion économique est visée par presque la moitié de ces projets (11/194) dont une partie se matérialise en création de postes au profit des missions locales (5/194).

On peut mentionner enfin des projets en direction des femmes, ainsi que des mesures de soutien aux associations d'habitants dont le poids dans l'effectif global ne dépasse guère les quelques pour-cents. Comme pour les actions d'animation, ces projets, répertoriés par public de référence, obéissent à une logique généraliste : ils s'adressent aux immigrés parce qu'ils s'adressent à tous ; ils se proposent de prendre en charge les problèmes de l'intégration au travers les grands pôles de régulation sociale, tels l'emploi, l'éducation, la santé.

Les conclusions de ces dépouillements personnels sont confirmées par les bilans officiels de la DPM. Le rapport relatif à l'année 1995 montre que, près de 10 ans plus tard, les mêmes tendances sont à l'œuvre. Les contrats d'agglomération relèvent à cette époque du Ministère de l'Aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, mais l'action sociale demeure tout aussi centrale. En témoignent les domaines d'intervention recensés dans le bilan : " animation de quartier ", " insertion des femmes (formation linguistique) ", " accompagnement scolaire ", " insertion professionnelle (régies de quartiers, chantiers-école) ", " action culturelle ", " accès aux services publics (information, formation des agents) ", " médiation et l'intervention de femmes-relais ", " lieux d'accueil parents/enfants et petite enfance ", " accompagnement social au logement ", " santé ". Ces mesures, ordonnées ici selon leur fréquence d'occurrence dans les programmes locaux, reprennent presque à l'identique la palette d'actions proposées dans les circulaires ministérielles. Selon les auteurs du rapport :

" S'il n'y a pas de programme-type, on peut constater que les communes engagent des actions assez similaires dans une dizaine de domaines. [...] Les actions classiques d'animation constituent toujours le noyau dur des contrats d'agglomération : 39 contrats (sur 49 en cours cette année, soit près de 80%) proposent des actions d'animation "²⁴³.

La formation linguistique en direction des femmes est, après l'animation, la deuxième mesure la plus populaire : près de 60 % (29/49) des contrats en proposent. Suivent l'aide scolaire (57% des contrats), l'insertion professionnelle des jeunes (53 %), la médiation et l'intervention de femmes-relais qui se développent (37 % des contrats).

²⁴³Bilan DPM, 1995.

Le rapport réalisé par la DPM en 1999 pour faire le bilan du fonctionnement du dispositif depuis sa relance en 1983 renouvelle ces constats²⁴⁴. Il note la similitude des programmes locaux et cela, malgré le fait que le ministère “ n’impose pas de programme-type ”, mais “ incite plutôt à faire du sur-mesure en fonction des situations locales ”. D’après les auteurs, les préoccupations des collectivités locales se concentrent invariablement autour de quelques thèmes qui sont l’insertion socio-professionnelle des jeunes et des femmes, la réussite scolaire des enfants et “ la paix sociale ”, qui correspond sur le plan des réalisations à l’animation. “ L’insertion professionnelle des jeunes issus de l’immigration ” passe par des actions de parrainage, la création de chantiers-école ou de régies de quartier, une constante qui concerne en moyenne 52 % des contrats de 1994 à 1999. “ La réussite scolaire ” implique pour les communes et l’Etat l’organisation de l’aide aux devoirs : près de la moitié des contrats en proposent. “ L’insertion des femmes ” qui concerne en moyenne 36 % des contrats sur la même période repose, quant à elle, sur des actions innovantes de “ médiation ” ou d’intervention de “ femmes-relais ” ; elle est plus traditionnellement associée à l’apprentissage linguistique ou encore aux lieux d’accueil parents-enfants. Enfin, “ garantir la paix sociale ” passe par la mise en œuvre “ d’actions occupationnelles ” qui visent à lutter contre le désœuvrement des jeunes ; dites “ d’animation ” ou “ culturelles ”, elles concernent 53 % des contrats et constituent le poste budgétaire le plus important avant l’insertion professionnelle. D’après les auteurs du rapport, ces actions résultent de “ concessions ” faites dans la négociation avec les élus locaux, alors que l’Etat s’efforce de rappeler régulièrement que les *contrats d’agglomération* “ n’ont pas vocation à traiter la délinquance ni à se substituer aux compétences des collectivités territoriales en matière de prévention ou de loisirs ”.

Si on se penche maintenant sur les bilans de la Politique de la ville et plus particulièrement sur ceux de la participation du FAS, on y retrouve les mêmes domaines d’intervention et la même palette d’actions. Le bilan du FAS des contrats de ville 1993-1998 montre que les domaines budgétaires les plus importants sont au nombre de trois : “ la formation et l’insertion professionnelle ”, “ l’action sociale et familiale ”, “ l’intégration de l’enfance et de la jeunesse ”. Ces thèmes se partagent, dans des proportions égales, presque la totalité des crédits consacrés par le FAS à la Politique de la ville. Les trois autres domaines d’action - “ actions liées au logement ”, “ soutien aux acteurs de l’intégration ”, “ intégration par l’action culturelle ” - représentent à peine 20 % des financements mobilisés,

²⁴⁴Espinasse Marie-Thérèse, Laporte Catherine, *Des contrats d’agglomération aux contrats locaux pour l’accueil et l’intégration. Eléments de bilan*, Ministère de l’Emploi et de la Solidarité-DPM, septembre 1999, n°43, “ Notes et Documents ”.

voire 11 % pour la région Ile-de-France où le poste de la formation et de l'insertion professionnelle pèse pour presque la moitié des crédits²⁴⁵.

Que recouvrent ces grandes orientations ? Nous pouvons nous faire une idée à l'aide des grilles d'évaluation communiquées par la DPM aux communes en 1995, en vue d'établir le bilan des actions pour l'intégration des populations immigrées menées dans les contrats de ville²⁴⁶. Parmi la vingtaine de mesures proposées, nous retrouvons des thèmes désormais familiers. Dans le domaine du logement "l'accompagnement social" côtoie les actions en direction des foyers de travailleurs migrants, préoccupation historique du FAS. En matière de formation et d'emploi, "la formation linguistique de base", c'est-à-dire l'alphabétisation, complète "la formation professionnelle"; l'insertion est représentée par des mesures "d'accès direct à l'entreprise" comme le parrainage, les chantiers-école, les régies de quartier, les entreprises d'insertion. Le chapitre de l'enfance compte plusieurs mesures liées à "la vie scolaire", dont "l'aide aux devoirs" ou les "animations péri-scolaires". L'animation socio-culturelle n'est pas omise avec la catégorie "sports, vacances, loisirs" et "l'action culturelle". On retrouve les thèmes spécifiques aux populations migrantes avec "l'accueil des familles rejoignantes", "l'accès aux soins", "les femmes-relais et la médiation". Les équipements et les services publics sont concernés aux chapitres de "l'appui aux structures et lieux ressources" et de "la formation des acteurs". "Le soutien à la vie associative" vient compléter enfin la palette de mesures à l'aide de laquelle les communes bénéficiaires d'un contrat de ville doivent évaluer les actions qu'elles mettent en place en matière d'intégration.

La nouvelle génération de contrats de ville 2000-2006, présente un tableau similaire. Comme le montre l'expertise menée par le FAS des conventions dont il est signataire, la problématique de l'intégration, érigée par le gouvernement en "axe fort et transversal" est traitée principalement au travers les questions de la formation et de l'emploi (86 % des contrats), de l'action sociale (77 % des contrats), du logement (77 %); suivent les thèmes de la "formation des acteurs" (56% des contrats), de la culture (54 %), de la "jeunesse" (43 %), des "actions spécifiques primo-arrivants" (43 %) ou encore des "animations de quartier" (32 %)²⁴⁷. Pour certains de ces domaines d'intervention, des analyses plus poussées ont été conduites.

Dans le domaine du logement, l'intégration des populations immigrées a été essentiellement abordée en termes "d'enjeux de mixité sociale et urbaine"²⁴⁸. Les actions ont été principalement orientées vers les acteurs institutionnels avec la mise en place

²⁴⁵FAS, *Bilan des contrats de ville 1993-1998*, p.5.

²⁴⁶Circulaire DPM/DIV n°95/13 du 23 juin 1995.

²⁴⁷FAS, *L'intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII^{ème} plan*, op.cit., p.19.

²⁴⁸*ibid.*, p.25

d'instances de concertation comme les conférences communales, l'adaptation de l'offre de logements et des processus d'attribution, la formation du personnel gestionnaire, l'organisation d'un suivi des familles.

En matière de formation et d'emploi, les conventions visent essentiellement " le manque d'employabilité " des publics issues de l'immigration dont en premier lieu des jeunes. Des mesures " d'adaptation à l'emploi " sont, à ce titre, largement préconisées, ainsi que des actions de formation " sur les savoirs de base et la maîtrise de la langue française "²⁴⁹. La formation linguistique est envisagée par la majorité des contrats - près de 60 % selon l'expertise du FAS. Elle s'adresse avant tout aux femmes et aux primo-arrivants.

La prise en compte de la problématique de l'intégration dans le domaine de l'éducation est en revanche jugée faible - elle est mentionnée par seulement 35 % des conventions²⁵⁰. Les objectifs sont formulés d'abord en termes de réussite. Le " soutien scolaire ", à la base de l'ensemble des mesures projetées, passe par un travail sur " la maîtrise du langage ", la " préscolarisation " qui doit être fortement encouragée auprès des familles issues de l'immigration, des actions de " soutien à la parentalité " qui doivent permettre de " resserrer les liens entre l'école et les familles ". L'ensemble de ces mesures doivent tenir compte des " variables culturelles dans lesquelles s'inscrivent les différentes formes de parentalité " afin d'aider à l'efficacité des actions. Le recours à la " médiation interculturelle " - médiateurs de l'Education nationale, " personnes-relais " - est dans ce sens largement évoquée. La problématique de l'intégration vue par le prisme de l'éducation recouvre également " l'éducation à la citoyenneté et l'apprentissage de la vie collective ", mentionnée par le tiers des conventions qui traitent de ces questions.

Sont également centrées sur le thème de l'éducation, les " actions spécifiques en direction des primo-arrivants ". Deux contrats sur trois qui traitent de ces questions proposent des actions pour une meilleure scolarisation et un accueil adapté des enfants non francophones. Le suivi personnalisé des familles avec recours à la " médiation interculturelle " est de même mentionné dans 10% des conventions. L'amélioration des conditions d'accueil de ces familles passe enfin par des actions de formation des agents de services publics " directement au contact " des populations.

Le " tout-intégration "

Il est inutile de multiplier les exemples et de pousser plus loin les détails de l'analyse. La lecture des textes programmatiques et des bilans des actions montre, me semble-t-il assez clairement, que malgré les injonctions au " localisme ", leitmotiv des politiques

²⁴⁹ *ibid.*, p.7

²⁵⁰ *ibid.*, pp. 35-36

territoriales, en matière d'immigration les directives nationales impriment fortement leur marque sur l'action. D'une part, les procédures proposées vont au-delà du "cadre" dans l'ébauche d'une véritable "carte d'actions"; d'autre part, les opérateurs des futurs projets se recrutent majoritairement dans les rangs d'agents spécialisés que sont les travailleurs sociaux, bras armé des politiques sociales de l'Etat. La prépondérance de l'action sociale, à la fois dans les logiques d'intervention et dans les réseaux d'intervenants, quel que soit le dispositif de référence, est l'expression d'une des spécificités fondamentales de l'action publique française en matière d'immigration. A la différence d'autres pays comme la Grande-Bretagne, qui s'est très tôt orientée vers une gestion davantage politique de l'immigration, autour de thèmes civils et ethniques²⁵¹, en France son traitement fut d'abord laissé à la régulation économique, puis avec l'implication de l'Etat, reçut une définition essentiellement sanitaire et sociale. Cette prévalence historique de l'action sociale oriente la philosophie et la nature des programmes publics en matière d'intégration.

Ils sont *généralistes* tout d'abord avec deux caractéristiques essentielles : le souci constant de traduire le particulier en catégories socio-économiques universalistes, faisant disparaître la spécificité au profit de grands instruments de régulation nationale comme le travail, l'éducation, la santé ; ils sont ouverts à tous – les actions ne s'adressent aux "populations issues de l'immigration" que dans la mesure où celle-ci forment une composante *de fait* des exclus. Mais étant *généraliste*, c'est-à-dire *non spécifique* et *non discriminante*, l'intégration frôle l'inconsistance. En quoi, en effet, un atelier de musique ou de soutien scolaire, une projection de cinéma ou une fête de quartier contribuent-ils à l'insertion dans le nouveau pays de "populations issues de l'immigration", plus qu'ils ne le font pour des catégories particulières de nationaux – les ouvriers, les retraités, les femmes ? Parle-t-on pour autant d'une politique publique d'intégration en leur faveur sur la base de telles mesures ? Dans un système de traitement généraliste de l'immigration, fonctionnement et financement (en l'occurrence intervention du FAS) finissent par être, au dépens de la finalité, les seuls critères de spécificité des actions.

Ce caractère généraliste de l'action publique d'intégration est à mettre en rapport avec des partis pris politiques que je me suis attachée à retracer. Mais ce choix est conforté par la prévalence historique d'un traitement social de l'immigration. Né du décalage entre une égalité politique proclamée et l'inégalité réelle des conditions économiques et sociales, l'Etat-providence s'efforce de joindre ces deux pôles dans un projet national. Pour que l'ordre politique et l'ordre social ne soient pas déliés au point de remettre en cause l'intégration nationale, son action sociale doit permettre, en écho à l'égalité des droits formels, si ce n'est

²⁵¹ Lapeyronnie Didier, *L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*, Paris, PUF, 1993, p.133.

l'égalité réelle des conditions, à tout le moins d'estomper les différences qui traversent le corps social. L'objet de son action est dès lors moins celui de répondre à des besoins exprimés que de faire disparaître des décalages, en compensant des situations perçues comme handicapantes.

Cette approche de " mise à niveau " institutionnelle a pour corollaire d'araser les différences, qu'elles soient sociales ou culturelles. Dans cette perspective, l'ethnicité est essentiellement un " handicap " à réparer, car il est synonyme d'une série de carences prises pour cible par l'action sanitaire et sociale de l'Etat. La notion de " handicap socioculturel ", forgée dans les années 1960-1970, si elle n'est plus aussi explicite aujourd'hui, demeure à l'arrière-plan du traitement social de l'immigration. La diversité y est encore considérée sous l'angle privilégié de la difficulté et du dysfonctionnement, qui appellent des mesures destinées à compenser " le handicap ", à combler l'écart entre étrangers et nationaux, en gommant les " particularismes ". Ainsi définie, l'action sociale est profondément émancipatrice. Son but est " l'autonomie " de ses sujets. Ses objectifs sont ceux de l'apprentissage de la modernité, identifiée au nouveau pays. La maîtrise de la langue, l'accompagnement personnalisé " au logement " et à " l'emploi ", l'éducation, l'accès à la santé ou la préparation à la citoyenneté participent de la promotion de ce type-idéal d'individu-citoyen, autonome et rationnel, égalitaire, détaché d'identifications et appartenances préalables, certains diraient-ils " déraciné ".

De telles actions se réclament et à juste titre de l'objectif politique de *l'intégration*, vue comme l'insistance mise " sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits afin d'assurer la cohésion de notre tissu social " ²⁵². Le " tout-intégration " des politiques publiques en matière d'immigration est ainsi synonyme d'émancipation, d'égalitarisme et d'universalisme. Emancipateurs, les idéaux républicains le sont lorsqu'ils postulent un citoyen abstrait, délié de toute attache ou allégeance à une collectivité autre que celle nationale, débarrassé de croyances et de représentations préalables pour accéder aux bienfaits de la modernité ou de la raison. Les mesures de l'apprentissage linguistique, de l'accompagnement individuel vers l'emploi ou le logement et surtout celles qui s'adressent aux femmes à travers les campagnes d'information, les " cours " des travailleuses sociales et familiales œuvrent à la promotion de cet individu " moderne ", rationnel, autonome, en théorie. Elles ont donc pour corollaire de refouler les valeurs et les représentations antérieures, véhiculées par les " cultures d'origine ", identifiées à des archaïsmes.

L'égalité des droits politiques et sociaux, *par-delà* des valeurs et des croyances particulières, telle est la visée des *processus de convergence*, au cœur des politiques publiques. " Egalité *versus* différence " demeure l'équation posée par l'intégration et faut-il

²⁵²Haut Conseil à l'intégration, *Vers un nouveau modèle d'intégration*, op.cit..

s'étonner des tentatives de détournement de la définition " officielle ", visant à concilier les deux termes²⁵³. L'ensemble des mesures dites " d'accès aux droits " s'inscrivent dans cette philosophie que pour l'heure on a du mal à envisager en termes autres que ceux de l'identité, c'est-à-dire d'un dépassement de la différence.

L'intégration est, enfin, dans ses principes universaliste : l'intégration des immigrés n'est qu'un aspect de l'intégration nationale et les actions d'intégration sont celles de l'ensemble des services de l'Etat adressées " sans discrimination " à l'ensemble de la population française – tel est un des lieux communs des politiques publiques des vingt dernières années. C'est seulement à la lumière de cette aspiration constante à l'universalité, que l'on peut comprendre l'oscillation incessante de l'intégration, entre action généraliste dite encore de " droit commun " et mesures " spécifiques " ²⁵⁴. D'un point de vue pratique, la question paraît pourtant simple. Le souci d'universalisme poussé à l'extrême interdirait l'existence de dispositifs en direction de publics particuliers, et noierait l'intégration des immigrés dans l'intégration de la nation tout court. Si ce point de vue ne manque pas d'être exprimé avec force et régularité par les politiques de tout bord, il comporte d'évidents inconvénients, car il rend difficile l'affichage d'une action publique d'intégration. Pour être revendiquée, celle-ci nécessite de quelques moyens spécifiques, même si incomparablement plus faibles que ceux qui sont mobilisés pour les politiques sociales globales. À défaut de mesures politiques idéalement universalistes, ce sont les catégories sur lesquelles repose leur mise en œuvre qui devraient l'être. C'est une autre grande spécificité de l'action publique française qui a pour souci constant de traduire le particulier en catégories socio-économiques généralistes ; qui se propose de prendre en charge l'ethnicité au travers des grands pôles de régulation sociale, le travail, l'éducation, la protection sociale.

2. Les thèmes de la diversité

Cette image idéal-typique de l'intégration définie par le prisme de l'action sociale est tempérée dans les faits par des approches davantage sensibles au pluralisme et à la diversité. L'intérêt pour les cultures des immigrés est relativement récent en France. Le

²⁵³Dans un discours prononcé aux assises de la citoyenneté en Avril 2000 et repris par la suite dans nombre de documents de médiatisation, M. Aubry remplace le *mais* de la définition du concept d'intégration proposée par le HCI par la conjonction " *et* ". Le propre de l'intégration est désormais d'accepter " sans arrière pensée qu'il subsistent des spécificités notamment culturelles " *et* de mettre " l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits ".

²⁵⁴Des enjeux idéologiques forts (à défaut d'incidences pratiques) caractérisent en effet le débat public autour de " droit commun -mesures spécifiques ". Appelé à s'exprimer sur des thèmes liés à l'immigration, l'ensemble de la classe politique et d'une élite technocratique met un point d'honneur à arbitrer cette polémique. " L'Etat a choisi de traiter l'intégration dans le droit commun " - déclare le FAS en 1993. " L'intégration est en volet spécifique " -écrit Simone Veil en 1994. C'est un axe " fort et transversal " - enjoint Lionel Jospin en 1998.

mouvement de contre-culture impulsé en mai 1968, la défense des identités régionales dans les années 1970, puis la célébration d'un "droit à la différence" et d'une France "pluriculturelle" dans les années 1980 en ont été les expressions idéologiques. Mais ces mouvements politiques et d'opinion ont trouvé également des traductions institutionnelles, introduisant en filigrane dans les préoccupations de l'Etat la question des différences sous un angle autre que celui du "handicap socioculturel". Les tentatives les plus prééminentes en la matière ont été, je pense, ces vingt dernières années illustrées chronologiquement par les thèmes de *l'interculturel* et de la *médiation*. Une nouvelle fenêtre de changement semble s'être tout récemment ouverte avec l'apparition, à la fin des années 1990, dans les politiques publiques d'intégration de la problématique *antidiscriminatoire*. C'est à l'émergence de ces trois thèmes que je souhaite m'intéresser à présent pour me concentrer ensuite sur les évolutions les plus récentes qui sont à mettre au crédit de la *lutte antidiscriminatoire*, et interroger en définitive la possibilité et l'opportunité d'interpréter le développement de ces préoccupations en France en termes de politiques multiculturelles ou de reconnaissance.

2-1. Interculturel, médiation et lutte contre les discriminations

L'interculturel

C'est au milieu des années 1970 qu'il convient de situer l'intérêt des pouvoirs publics pour "cultures d'origine" des immigrés. Le contexte politique de l'époque est celui de la fermeture des frontières en 1974 et de la définition d'une "nouvelle politique d'immigration" par Paul Dijoud, secrétaire d'Etat chargé des immigrés. Son orientation est double : maîtriser, d'une part, les flux migratoires y compris en instaurant des politiques de retour ; améliorer, d'autre part, la condition qui leur est faite en France et "veiller à leur promotion"²⁵⁵. Dans cette perspective, l'intérêt des pouvoirs publics pour "les cultures d'origine" est également double - il s'agit, d'abord, de maintenir des étrangers dans la connaissance de leur culture d'origine en prévision de leur retour éventuel ; la culture est ensuite un aspect de la "promotion des immigrés". Rétrospectivement, ces deux logiques se rejoignent dans le thème de "l'interculturel".

²⁵⁵« D'abord, organiser l'immigration nouvelle, après l'interruption actuelle des entrées, dans des conditions qui rendent aux pouvoirs publics la pleine maîtrise des flux migratoires, et qui assurent aux intéressés un accueil favorable en France. Ensuite, améliorer les conditions de vie et de travail des immigrés sur tous les plans, qu'il s'agisse de leur vie professionnelle, du logement ou de leur place dans la collectivité. Enfin se préoccuper de l'avenir que notre pays peut offrir à ces travailleurs, et veiller à leur promotion ...

La solution la plus raisonnable semble être de maintenir dans certaines limites, une politique d'assimilation débouchant normalement sur une pratique libérale des naturalisations, mais de jeter, en même temps, les bases d'une politique fondée sur le retour d'une partie des travailleurs étrangers dans leurs pays d'origine, après un séjour de quelques années en France. Ma conviction est qu'il est possible et d'ailleurs inévitable de mener de front les deux politiques ; » - Paul Dijoud, "Communication sur la condition des travailleurs immigrés et la politique d'immigration", Conseil des ministres, 9 octobre 1974 cité par Vincent Viet *op.cit.*, pp. 365-366.

L'interculturel fait son apparition en France en 1975, sous l'expression " d'activités interculturelles ", introduites dans la réglementation scolaire. A suivre Françoise Lorcerie, l'école française est alors le lieu d'un " coup de force symbolique " que matérialise l'introduction de l'identification explicite de l'appartenance nationale des parents des élèves²⁵⁶. Instaurée d'abord pour permettre une prise en charge adaptée des enfants de migrants à travers les " classes d'initiation " (CLIN)²⁵⁷, elle a conduit, d'après l'auteur, à l'ethnisation du public scolaire, parents et enfants confondus. Est venu s'y adosser, à partir de 1975, un " dispositif de maintien des enfants étrangers dans la connaissance de leur langue et de leur culture d'origine ". Ce sont les ELCO (Enseignement de langue et de culture d'origine) dispensés par des fonctionnaires des pays d'émigration au sein même des établissements scolaires.

L'enseignement de langues étrangères par des moniteurs étrangers dans les locaux scolaires publics après les cours fut autorisé depuis 1925 à la faveur d'un accord signé à l'époque avec le gouvernement polonais²⁵⁸. Mais c'est seulement à partir des années 1970 que ces mesures vont faire partie d'une politique plus affirmée de la part des autorités françaises. En 1973, suite à un accord avec le Portugal, l'enseignement du portugais est intégré au " tiers-temps pédagogique " des écoles primaires. En 1975, une circulaire générale va réglementer " les enseignements des langues nationales à l'intention d'élèves immigrés dans le cadre du tiers-temps des écoles élémentaires " ²⁵⁹. Cette politique comporte quatre objectifs : conserver des liens avec le milieu familial ; acquérir une connaissance précise de la culture d'origine pour éviter les stéréotypes et les images négatives ; favoriser l'équilibre psychologique des enfants pour une meilleure réussite scolaire ; parvenir à une meilleure maîtrise de la langue d'origine pour encourager celle de la langue française. Des Centres de formation et d'information sur la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM) seront créés dans les académies²⁶⁰.

D'après Françoise Lorcerie, l'impact symbolique de ce dispositif est sans commune mesure avec la faiblesse des réalisations (dans le secondaire, seuls huit pays ont souhaité organisé ce type d'enseignements, étant donné que les langues d'origine y sont déjà enseignées en tant que langues vivantes par des professeurs français²⁶¹). L'administration

²⁵⁶ Henry-Lorcerie Françoise, " L'intégration scolaire des jeunes d'origine immigrée en France ", Lorreyte Bernard (dir.), *Les politiques d'intégration des jeunes issus de l'immigration*, Paris, CIEMI l'Harmattan, 1988, pp. 95-124.

²⁵⁷ Les classes d'initiation ont été créées à titre expérimental en 1970 dans les écoles primaires (pour les enfants de 7 à 12 ans) puis, en 1973, dans l'enseignement secondaire (pour les enfants de 13 à 16 ans) sous la dénomination de "classes d'adaptation" cf. Circulaire n° IX 70-37 du 13 janvier 1970, "Classes expérimentales d'initiation pour les enfants étrangers".

²⁵⁸ Circulaire du 21 décembre 1925.

²⁵⁹ Circulaire n°75-148 du 9 avril 1975, " Enseignement de langues nationales à l'intention d'élèves immigrés dans le cadre du tiers-temps des écoles élémentaires ".

²⁶⁰ Constitués autour d'une cellule de base de deux instituteurs et d'un professeur général des collèges, 20 CEFISEM seront créés en France entre 1975 et 1984. Leurs missions et leur organisation ont été confirmées dans une circulaire du 9 octobre 1990.

²⁶¹ Il s'agit entre autres du Maroc (accord signé en 1975), de la Yougoslavie (1977), de la Turquie (1978) et de l'Algérie (1982).

mettra d'ailleurs quelques années pour en tirer les conséquences idéologiques : c'est seulement en 1978 que le ministère légitime ces mesures en prenant position explicitement en faveur de la " la valorisation des langues et cultures d'origine ", dans une perspective résolument *interculturelle* :

" Il serait erroné de croire qu'en reconnaissant la spécificité de la culture nationale des élèves étrangers, on court le risque de les éloigner de la culture française. (...) A condition de trouver les structures d'accueil et le climat scolaire favorable à leur épanouissement, les élèves étrangers qui ont une pratique plus ou moins confirmée des deux langues et le contact avec deux cultures, peuvent effectuer une scolarité particulièrement enrichissante.

La prise en compte des langues et des cultures des nations étrangères constituera également un moyen d'enrichissement des élèves français qui pourront ainsi bénéficier d'une ouverture sur d'autres univers dont les richesses intellectuelles ne sont pas toujours suffisamment perçues. Elle devrait conduire, par un mouvement naturel, à une meilleure compréhension mutuelle des nationalités en présence dans l'institution scolaire et dans la société ²⁶².

Si l'ethnisation des politiques scolaires fait écho, sur le plan national, aux projets de politiques de retour esquissés en 1974²⁶³, les préceptes interculturels devraient vraisemblablement être reliés aux travaux des instances européennes et plus particulièrement du Conseil de l'Europe²⁶⁴. Dès 1973, Le Conseil de la Coopération Culturelle (CDCC), organe de gestion et d'impulsion des travaux du Conseil de l'Europe en matière d'éducation et de culture, fait de l'éducation *interculturelle* un point fort et central de ses programmes²⁶⁵. " L'interculturalisme " va notamment cristalliser comme doctrine européenne partir de 1977 et la création au sein de la CDCC d'un groupe de travail sur la formation des enseignants²⁶⁶, puis son projet n° 7 (1981-1987) sur " l'éducation et le développement culturel des migrants " ²⁶⁷, le groupe mixte d'experts pour les expériences d'éducation interculturelle (1989-1990), alors que se multiplient séminaires, rencontres, colloques, publications autour de la question. En France, le néologisme fait son entrée avec force au

²⁶² Circulaire n°78-238 du 25 juillet 1978, " Scolarisation des enfants d'immigrés ".

²⁶³ Telle semble être également l'orientation des politiques communautaires en la matière avec notamment la directive 77/486/CEE du 25 juillet 1977 " visant à la scolarisation des enfants de travailleurs migrants ". Elle préconise l'instauration d'un dispositif permettant à la fois l'intégration dans le pays d'accueil et la réintégration dans celui d'origine par l'enseignement de la " langue maternelle et de la culture des pays d'origine ".

²⁶⁴ Comme le remarque Françoise Lorcerie, la mission spéciale " à la scolarisation des enfants de migrants " créée au sein de la Direction des écoles était une pièce du dispositif gouvernemental de gestion de l'immigration de Paul Dijoud. Mais la chargée de mission était également la correspondante privilégiée des instances européennes cf. Lorcerie Françoise, *op.cit.*, p.98.

²⁶⁵ Abdallah-Pretceille Martine, *l'Education interculturelle*, Paris, PUF, 1999, coll. " Que sais-je ", p.80.

²⁶⁶ Rey Micheline, *Former les enseignants à l'éducation interculturelle ? Les travaux du conseil de coopération culturelle (1977-1983)*, CDCC, 1986.

²⁶⁷ Rapport final de 1986.

début des années 1980 dans les discours émanant des CEFISEM, des experts et des travailleurs sociaux. Ancré d'abord dans le cadre scolaire, il sera rapidement repris par le milieu associatif, puis par l'action sociale dans tous ses secteurs.

Rétrospectivement, c'est également en termes " interculturels " que le FAS qualifie ses actions, impulsées à partir de 1974 au service des objectifs gouvernementaux de " promotion des immigrés "²⁶⁸. Libéré de l'aide à la construction en 1975 alors que ses crédits sont significativement augmentés, l'établissement épouse les nouvelles lignes d'action définies par l'équipe de Paul Dijoud. A côté d'activités traditionnelles comme l'alphabétisation ou la formation, le secteur de " l'action culturelle et l'information " est en pleine expansion. L'Office National pour la Promotion Culturelle des Immigrés, créé en 1975 par Paul Dijoud (dissous en 1977), puis l'ICEI (Information, Culture et Immigration), créé en 1977 et remplacé par l'ADRI (Agence de Développement des relations interculturelles) en 1982, en seront les principaux acteurs. " A visée interculturelle ", leurs actions débouchent sur la création de spectacles, d'émissions de télé, de festivals pour " valoriser les différentes cultures présentes sur le territoire français "²⁶⁹. A partir de 1979, le FAS est également appelé à participer à la mise en oeuvre de l'enseignement des langues et des cultures d'origine organisé par les CEFISEM.

Ces orientations seront confortées, pour des raisons politiques différentes, au début des années 1980 avec l'émergence des thèmes d'un " droit à la différence " et d'une France " pluri-ethnique "²⁷⁰. La valorisation des cultures d'origine semble ensuite se tarir, comme nombre d'autres problématiques symboliques d'ailleurs : les marches pour l'égalité, la participation politique des étrangers, etc. Il est étonnant de constater aujourd'hui le peu de traces laissées dans la mémoire des institutions, si ce n'est des commentaires plus ou moins vagues ou circonstanciés dans les travaux de recherche. La montée du Front National aux élections de 1984, puis le débat autour du code de la nationalité en 1987 vont dresser un nouveau décor politique pour ces débats, organisé désormais de manière prééminente par l'idée d'intégration. Dans le même temps, les politiques publiques épouseront le tournant généraliste et indifférencié esquissé plus haut.

Dans le domaine scolaire, la formulation ethnique du " problème " des enfants immigrés sera abandonnée sans qu'aucune autre politique gouvernementale ne soit proposée à la place²⁷¹. A la lumière du rapport réalisé sur *L'immigration à l'école de la République*²⁷², Jean-Pierre Chevènement, Ministre de l'Education, formule le souhait de

²⁶⁸ Josset Sophie, *Le FAS : 1958-1998. 40 ans d'histoire au service de l'intégration*, op.cit., p. 57.

²⁶⁹ *ibid.*, p.57.

²⁷⁰ En 1984 la MIRE (Mission interministérielle de recherche et expérimentation) met ainsi en place un ambitieux programme intitulé " France, société pluriethnique ".

²⁷¹ Lorcerie Françoise, op.cit., p.105.

²⁷² Berque Jacques, *L'immigration à l'école de la République*, Rapport remis au Ministre de l'Education Nationale, Paris, La

“ sortir de sa situation marginale, spécifique, toute la gestion de ce problème (de la scolarisation des enfants d’immigrés) et de le lier à l’action générale pour la réussite scolaire ”²⁷³. Les dispositifs spécifiques seront alors réorganisés en France dans le processus de la décentralisation du système éducatif, puis l’impulsion de la politique territoriale des ZEP. Sur le plan européen, les mêmes orientations semblent de mise : pour les experts du projet n°7 de la CDCC, désormais “ les politiques visant des groupes nationaux ou ethniques seront considérées comme moins prioritaires et seront remplacées par des dispositions relatives à des problèmes sociaux en général ”²⁷⁴.

Pourtant et même si les filiations restent difficiles à établir, cette période semble avoir laissé quelques traces dans les pratiques institutionnelles, autour précisément de la notion d’*interculturel*. Introduite d’abord dans le cadre scolaire selon les modalités rappelées plus haut, elle a vu rapidement son champ d’application élargi aux situations de dysfonctionnement et de crise liés aux questions migratoires. Reprise par les milieux associatifs, puis, petit à petit, par tous les secteurs de l’action sociale, elle recouvre aujourd’hui une multiplicité d’applications et de pratiques, comme le fait remarquer Martine Abdallah-Pretceille²⁷⁵. Pour l’auteur, si les pratiques interculturelles ont marqué le point de départ en France de la reconnaissance de la diversité culturelle²⁷⁶, la problématique est aujourd’hui loin d’être tarie et s’exporte, au contraire, en dehors du travail social, dans le monde de l’entreprise, du management, de la communication, du droit ou de l’apprentissage linguistique²⁷⁷. A tel point, que l’auteur y voit un “ modèle francophone ” alternatif au “ modèle multiculturel anglo-saxon ”.

Selon elle, il existe actuellement deux modèles de gestion de la diversité culturelle : “ le modèle multiculturel anglo-saxon qui donne la possibilité à tout individu d’appartenir à une communauté autre que celle de l’Etat-Nation ; l’orientation interculturelle, d’inspiration francophone qui n’a pas encore donné lieu à des prises de position, officielles et stabilisées, ni en politique, ni en éducation, mais qui n’en représente pas moins une alternative forte face au courant multiculturel ”²⁷⁸. Le développement de l’*interculturel* en France (mais aussi en Suisse et au Québec) est à relier à une tradition philosophique et historique différente de celle du multiculturalisme. Le poids de la Philosophie des Lumières et du principe d’universalité, alliés à une tradition juridique qui ne reconnaît pas les minorités expliquent

Documentation française, 1985.

²⁷³Conférence de presse du 19 décembre 1985, cité par Lorcerie Françoise, *op.cit.*, p.106.

²⁷⁴Conseil de l’Europe, DECS/EGT, 1986 cité par Lorcerie Françoise, *op.cit.*, p.103.

²⁷⁵Abdallah-Pretceille Martine, *op.cit.*, pp. 43-44.

²⁷⁶*ibid.*, p. 81

²⁷⁷*ibid.*, p. 88.

²⁷⁸*ibid.*, p. 25.

que celui-ci soit resté extérieur à la réflexion et aux initiatives destinées à résoudre la question de la diversité culturelle²⁷⁹.

Mais l'interculturel – l'auteur est obligée de l'admettre - montre aussi des limites. Aussi bien sur le plan pratique des réalisations que sur celui, plus savant de l'élaboration conceptuelle, il porte les stigmates de sa genèse. Doublement ancrées dans une problématique sociale et migratoire, " les activités interculturelles ont eu du mal à se défaire d'une relation inégalitaire, teintée de paternalisme, actualisant tout en voulant abolir une distance... Au plan des contenus, elles ont été souvent réduites aux manifestations les plus facilement perceptibles (cuisine, artisanat, danses, fêtes...) folklorisant ainsi les cultures. Certains ironisent et parlent de " pédagogie couscous ". Enfermées dans des descriptions intemporelles et statiques, vidées de leur dynamique, soumises à une cohérence *a posteriori* et souvent naturalisées, les cultures sont devenues exsangues à force de généralisations abusives, de decontextualisations et d'anachronismes "²⁸⁰.

Sur le plan théorique, " l'interculturel se trouve toujours pris dans un décrochage entre des pratiques diversifiées et l'émergence puis la stabilisation d'un paradigme conceptuel "²⁸¹. Forgé sur le terrain, dans l'action souvent militante, " il se place d'emblée à la frontière entre le savoir et l'agir ". La recherche n'a fait que suivre ici un mouvement largement enraciné dans la pratique. Elle n'est toujours pas reconnue en France comme représentant un champ spécifique, malgré la création de l'ARIC (Association pour la recherche interculturelle) en 1984. D'après Martine Abdallah-Pretceille, les raisons de cette relative discrétion sont à rechercher dans l'atmosphère de polémique, d'utopies et d'idéologies qui a présidé aux premières initiatives, souvent confondues avec l'engagement politique.

Tout se passe comme si la force de l'*interculturel* était également sa faiblesse : adopté par les praticiens à qui il offre la possibilité d'agir à leur niveau avec un thème de prédilection qu'est " la rencontre des cultures ", il peine à affirmer sa légitimité programmatique et conceptuelle. Admettre que c'est par " la rencontre des cultures ", dans leurs échanges et interactions réciproques, que seront résolues de manière presque mécanique les questions soulevées par la diversité dans un ordre démocratique apparaît en effet trop simple, voire naïf. Dans les travaux des instances européennes, l'interculturalisme est l'expression idéologique d'une construction juridique inter-étatique. Que faut-il en garder si on en fait application dans un contexte national marqué par la relation dissymétrique entre la culture nationale, dominante et celles des immigrés, venus la plupart du temps d'anciennes colonies ? Ces impasses politiques condamnent me semble-t-il la notion à une place " périphérique " dans le fonctionnement des institutions : affectionnée par les " acteurs de

²⁷⁹*ibid.*, p. 43.

²⁸⁰*ibid.*, p. 82-83.

terrain ", travaillée par quelques branches des sciences humaines et sociales (sociologie de l'éducation, de la santé, psychologie), elle ne reçoit pas cependant un sacre institutionnel, comparable à celui de l'*intégration*. L'interculturel semble appelé en conséquence à demeurer une stratégie mineure, subordonnée à des objectifs plus politiques, dont ceux en l'occurrence de l'intégration nationale. Son potentiel de changement paraît donc limité, alors même que sa vitalité, faut-il encore le reconnaître, est grande. Sur le thème de la rencontre des cultures et de l'enrichissement réciproque, la *démocratie culturelle* en offre aujourd'hui une nouvelle reformulation.

La médiation

A partir des années 1990, l'interculturel sera conjugué dans les pratiques institutionnelles à une autre technique du social qui est celle de la médiation. A suivre Michèle Guillaume-Hofnung, le développement de la médiation serait parti de l'Amérique du Nord dans les années 1970 pour atteindre l'Europe dans la décennie suivante²⁸². Outre-Atlantique, le terme est le plus souvent donné comme équivalent de celui de *conflict resolution*. Il est utilisé dans le domaine de la justice, des relations de consommation (traitement des réclamations), dans celui de la famille (conciliation conjugale) ou encore dans l'action des *Community Boards* qui par diverses initiatives concernant la vie en collectivité (école, voisinage etc.), cherchent à " raviver la conscience civique des individus, la convivialité, à restituer la responsabilité de la communauté " ²⁸³. En France, les pratiques de la médiation concernent, d'après l'auteur, la famille (médiation conjugale), la gestion des conflits sociaux (médiation sociale), les relations avec l'administration (le Médiateur de la République), puis ce qu'on peut désigner par le terme général de domaine civique. La *médiation civique* a pour cadre la cité et pour moteur, " la volonté de faire quelque chose, de sortir de la passivité et de restaurer le lien social " ²⁸⁴. Dans cette dernière forme, la *médiation* trouve naturellement un terrain de développement privilégié en l'espèce des politiques de la ville.

Rétrospectivement, la *médiation* apparaît en effet, avec l'*insertion*, comme un des métiers historiques de la Politique de la ville pour qui le " lien social " est une problématique constitutive. D'après Philippe Estèbe, le développement du thème de la médiation est à interpréter comme une critique du travail social, dit désormais et par opposition, classique²⁸⁵. Reposant sur un monopole d'agents spécialisés, celui-ci se présentait comme une alternative aux rigueurs de la société. Mais cette configuration est appelée à changer quand

²⁸¹ *Ibid.*, p.45.

²⁸² Guillaume-Hofnung Michèle, *La Médiation*, Paris, PUF, 1995, coll. " Que sais-je ", p. 7.

²⁸³ *Ibid.*, p. 9.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 20.

les institutions entrent en crise elles-mêmes et partent à la recherche d'un remède dans les rapports à leurs clients. La médiation, omniprésente dans les nouvelles politiques urbaines répond à ces préoccupations. Je ne ferai pas ici l'inventaire des actions organisées : elles vont de la création de postes de " médiateurs " par les villes, les administrations ou les entreprises (SNCF, RATP parmi d'autres) à une multitude d'actions ponctuelles développées par différents acteurs sociaux qui trouvent dans le terme une appellation noble, qui donne sens à leurs pratiques, à l'aune aussi de nouvelles visions sociétales.

Il va sans dire que sur les thèmes de l'immigration et de la différence culturelle, la médiation trouve des applications privilégiées. Les immigrés sont en effet les bénéficiaires tout indiqués des mesures qui se proposent de " faire le lien " entre des individus et des milieux sociaux. Pour les auteurs d'une enquête européenne comparative réalisée sur ces questions pour le compte de la DIV, le " champ de l'interculturel " est un des grands domaines d'application de la médiation en ville, à côté de celui de la gestion de conflits ou encore de lutte contre l'exclusion²⁸⁶. Dès 1992, la DPM commande une recherche-action sur le thème qui débouche sur la production d'un guide méthodologique de la médiation dans la ville. Il attire l'attention sur la nécessité de promouvoir des actions de médiation dans les quartiers en difficulté, soit en créant des emplois de médiateurs, soit en développant les capacités de médiation des intervenants sociaux. En 1993, le ministère initie à titre expérimental la création de postes de " médiateurs généralistes " dans cinq communes en contrat d'agglomération. En 1994, il introduit le recours aux médiateurs dans sa circulaire annuelle d'orientation pour la politique d'intégration. Il s'agit à l'époque plus particulièrement de " médiatrices " et de " femmes-relais ". On les définit ainsi :

" Des femmes, elles-mêmes issues de l'immigration, déjà socialement insérées, peuvent jouer un rôle d'intermédiaire entre les familles immigrées dont elles acquièrent la confiance plus aisément que d'autres intervenants de la société française, en particulier pour l'apprentissage de l'environnement quotidien ; elles contribuent à lever les difficultés relationnelles entre les familles et différents services publics (PMI, hôpitaux, écoles, mairies) notamment en accompagnant les familles dans leurs premières démarches ". Le rôle des médiatrices est également sollicité dans la prévention et le traitement de conflits familiaux liés à la " volonté d'émancipation des jeunes femmes et filles " ²⁸⁷.

²⁸⁵Philippe Estèbe, " Les métiers de la Ville ", *Esprit*, " A quoi sert le travail social ", *op.cit.*, pp. 48-59.

²⁸⁶Wieviorka Michel (dir.), *La Médiation une comparaison européenne*, Paris, Les Editions de la DIV, 2002

²⁸⁷Circulaire du 19/12/94 du Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, relative à la politique d'intégration des populations immigrées.

Après l'expérience des "grands frères" sujette pourtant à un bilan mitigé, la médiation ouvre la voie à la constitution de ce qui a été analysé comme des "métiers ethniques", dans la mesure où le fait de partager une même origine avec ses clients semble être, aux yeux des pouvoirs publics, une des caractéristiques premières du médiateur. Avec l'institutionnalisation et la codification progressive de ces pratiques dans la période qui suit, la référence à l'origine sera toutefois "euphémisée". Selon le "référentiel des femmes-relais" élaboré en 1997 par "Profession Banlieue" et l'IRTS (Institut régional du travail social d'Ile de France), leur mission consiste en :

"Etre à la demande de la personne ou de l'institution, un intermédiaire voire un facilitateur entre différents interlocuteurs : administrations, organismes sociaux, écoles, médecins, commerces, employeurs.

Permettre à la personne de faire reconnaître ses droits, favoriser la reconnaissance de la personne dans son identité ...

Favoriser l'écoute et la prise en compte de la personne de la part des institutions.

Faire connaître aux populations concernées les exigences et les contraintes des institutions ²⁸⁸.

En 2000, l'Etat crée dans le cadre de la Politique de la ville 10 000 postes "d'adultes-relais". La référence à l'identité est ici moins explicite encore ; le bénéfice de ces emplois est en revanche réservé aux seuls habitants des "quartiers prioritaires". Il s'agit notamment de :

"Accueillir, écouter, exercer toute activité qui concourt au lien social ...

Informier et accompagner les habitants dans leurs démarches, faciliter le dialogue entre services publics et usagers ...

Prévenir et aider à la résolution des petits conflits de la vie quotidienne ...

Faciliter le dialogue entre les générations ...

Contribuer à renforcer la vie associative de proximité ... ²⁸⁹.

Mais la *médiation interculturelle* ne se réduit pas à ce seul aspect de création par les pouvoirs publics de nouveaux emplois et métiers. Une multitude d'actions professionnelles seront, nous l'avons vu, reconsidérées à l'aune de ces nouvelles orientations. Elles contribuent à renforcer dans l'action publique la place d'acteurs dits communautaires (associations ethniques, animateurs), tant il apparaît clair en effet que pour faire la "traduction" entre deux mondes, il faut en avoir également la connaissance (cf. chapitre V en particulier).

²⁸⁸ Cité par Terrenoire Marie-Odile, *La médiation sociale et culturelle à Paris*, Préfecture de Paris/Ville de Paris/FAS, décembre 1999.

²⁸⁹ Circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000.

Le thème de la médiation introduit, à n'en pas douter, une inflexion dans l'approche traditionnelle de l'action sociale, telle que nous l'avons décrite plus haut. S'agit-il pour autant d'une révision importante ? C'est une réponse plutôt par la négative que je suis tentée d'apporter ici, car ce que la médiation semble viser et réussir tout au plus est d'inscrire " l'apprentissage du nouveau pays " dans une certaine temporalité. Comme l'exprime la responsable d'une association de médiation que nous avons rencontrée : *" Nous aimerions que l'intégration se fasse mais de manière plus douce avec plus de respect pour les valeurs et les traditions d'autrui "* (entretien 34).

La médiation ne désavoue donc pas l'ambition de transmettre les acquis de la " modernité ", mais s'efforce d'accorder plus de considération à ces alternatives. Technique de gestion des conflits, ses objectifs sont *in fine* également ceux d'une résorption des différences, source d'incompréhension, frein au fonctionnement de la société. Vue ainsi, la médiation interculturelle ne semble modifier qu'à la marge les rapports sociaux à l'altérité. Aux confluents de l'action sociale et d'un travail de l'administration, elle résulte pour partie d'une commande publique et reste marquée par l'importance du traitement institutionnel et l'autonomie réduite des exécutants. Les pratiques développées au titre de la médiation sont d'ailleurs similaires à celles de l'assistance dans le travail social " traditionnel " : le médiateur ressemble à un sous-assistant social : moins diplômé, sous-payé, mais aussi plus " proche " de ces clients, il tente de résoudre leurs problèmes au moyen d'un accompagnement individuel.

Avec les exemples de l'interculturel et de la médiation, l'image idéal-typique de l'intégration, définie par le prisme de l'action sociale est un tant soit peu tempérée. Si ces approches de la diversité semblent relativement anciennes, elles sont aussi rétrospectivement plutôt périphériques dans le fonctionnement institutionnel, apparaissant en filigrane de traitements sociaux plus classiques, et finalement souvent battues en brèche par des valeurs et des manières de faire davantage légitimes – référant par exemple à l'universalité et l'intégration républicaines – auxquelles elles semblent subordonnées (même si chronologiquement antérieures). L'interculturel, parce qu'il ne tient pas compte ou insuffisamment des dimensions collectives, symboliques et politiques des problématiques de différence culturelle ; la médiation, parce qu'elle prend la forme d'une technique esquissant l'hypothèse d'une intégration *temporisée*. Aussi, le regard des chercheurs, des acteurs sociaux et politiques est-il tourné dans l'actualité vers l'émergence d'une nouvelle ligne d'action en matière d'immigration que dessinent les objectifs de la *lutte contre les discriminations*.

La lutte contre les discriminations

L'année 1998 signe l'émergence, en effet, dans les discours politiques et les orientations gouvernementales de la question des discriminations raciales. A la différence de *l'interculturel* et de la *médiation*, portés plutôt " par le bas ", la lutte antidiscriminatoire fait semble-t-il son chemin d'abord parmi les experts. Le rapport du Conseil d'Etat *Sur le principe d'égalité*, en 1996, qui examine d'un point de vue juridique et philosophique la possibilité d'introduire dans le droit des dispositions visant à corriger la position inégalitaire de certaines catégories sociales contient, outre les réflexions déjà commentées relatives à la Politique de la ville, un chapitre consacré aux étrangers²⁹⁰. Rédigé par Marceau Long, ancien président du Haut Conseil à l'Intégration (HCI), il insiste sur l'existence dans la société française de discriminations ethniques :

" Les indices de l'existence d'une discrimination ethnique à l'embauche constituent sans doute le recul le plus grave du principe d'égalité [...] Le modèle français d'intégration traverse aujourd'hui une passe difficile. Il serait inexact de dire qu'il ne fonctionnerait plus. Mais il lui est demandé beaucoup, alors même que le monde de travail [...] est déstabilisé " ²⁹¹.

L'auteur appelle ainsi à un renouveau de la politique d'intégration dont les grandes orientations seraient une politique des droits, incluant la *lutte contre les discriminations*, et une politique des symboles, impliquant l'affichage de l'appartenance commune. A la faveur du changement de majorité parlementaire en 1997 et de la constitution d'un gouvernement où le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a un poids particulier, ces principes seront transposés en décisions politiques.

La promotion de la " lutte contre les discriminations " en dimension de l'action publique d'intégration est annoncée en 1998 par la publication d'un rapport du HCI sous ce titre²⁹². Il prend la forme d'une synthèse des travaux de recherche sur les discriminations en France, dans les domaines de l'emploi, de la formation et du logement. Sur la base d'un état des lieux jugé inquiétant, il appelle à une mobilisation rapide des pouvoirs publics et de l'ensemble des acteurs de l'intégration. Le rapport propose notamment la création d'une autorité administrative indépendante, analogue à la *Commission for Racial Equality* du Royaume Uni. La même année, Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, introduit dans sa communication en Conseil des ministres sur la politique d'intégration la " lutte contre les discriminations " comme priorité d'action²⁹³. Suivent la création de Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté (CODAC) en janvier 1999, du

²⁹⁰ Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, Rapport annuel, *op.cit.*.

²⁹¹ *ibid.*

²⁹² Haut Conseil à l'Intégration, *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1998.

Groupe d'Etudes sur les discriminations (GED) en avril, l'organisation de la table ronde des partenaires sociaux en mai 1999, la déclaration de Grenelle, la mise en place du 114, numéro vert contre les discriminations en mai 2000, etc.

Pour Françoise Lorcerie, ces événements marquent “ une requalification générale des enjeux officiels de l'intégration ”. D'après l'auteure, elle est rendue possible par les travaux des chercheurs qui, depuis 1991 et l'introduction officielle de la catégorie statistique “ d'immigré ” sous l'égide du HCI, ont permis l'établissement de fait de la discrimination et de l'ethnisation croissante de la société française²⁹⁴. Partagée par d'autres auteurs²⁹⁵, reprise par le FAS, un des principaux commanditaires de la recherche en la matière²⁹⁶, ce sont les enquêtes de Michèle Tribalat²⁹⁷ et de Philippe Bataille²⁹⁸ que cette analyse retient en général.

L'importance des travaux de la recherche ne saurait occulter cependant le poids de facteurs d'ordre politique et institutionnel, dont notamment ceux, supranationaux de la construction européenne²⁹⁹. Les premières mesures entreprises en la matière par la Communauté européenne remontent à la moitié des années 1980 et la relance du marché commun³⁰⁰. En 1984, le Parlement Européen est à l'origine d'une Commission d'enquête sur la montée du Fascisme et du Racisme, dont le rapport est publié en 1985³⁰¹. Il conclue à l'existence d'attitudes discriminatoires particulièrement importantes dans les régions à forte immigration. Ces attitudes sont liées à la montée de sentiments xénophobes qui consistent en une méfiance ou intolérance à l'égard des communautés étrangères sans pour autant se confondre avec le racisme caractérisé par une hostilité agressive et délibérée envers ses communautés³⁰². L'année suivante, les autorités européennes adoptent une Déclaration commune contre le Racisme et la Xénophobie. Un second rapport sera publié sur ces questions par le Parlement Européen en 1991 (le rapport Ford), alors que des organisations non-gouvernementales commencent à se mobiliser en réclamant des mesures législatives européennes. Elles élaborent leurs propres propositions appelées *the Starting Line* qui

²⁹³ Communication de Martine Aubry sur la politique d'intégration en Conseil des ministres, le 21 octobre 1998.

²⁹⁴ Lorcerie Françoise, “ La lutte contre les discriminations ou l'intégration qualifiée ”, *VEI Enjeux*, n°121, juin 2000, p.75.

²⁹⁵ Fassin Didier, “ L'invention française de la discrimination ”, *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, août 2002, p.410.

²⁹⁶ FAS, *L'intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII^{ème} plan*, op.cit., p.4.

²⁹⁷ Enquête MGIS (Mobilité géographique et insertion sociale) de l'INED dont les résultats ont été publiés dans Tribalat Michèle, *Faire France*, Paris, La Découverte, 1995 ; Tribalat Michèle, Simon Patrick, Riandey Benoît, *De l'immigration à l'assimilation, enquête sur les populations d'origine étrangère en France*, Paris, La Découverte/INED, 1996.

²⁹⁸ Bataille Philippe, *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte, 1997.

²⁹⁹ Ce point de vue est soutenu également par Calvès Gwénaële, “ Les politiques françaises de lutte contre le racisme, des politiques en mutation ”, *French politics, culture and society*, vol.18, n° 3, automne 2000, p.78 et sq.

³⁰⁰ Niessen Jan, Chopin Isabelle, *Anti-discrimination legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives*, European Monitoring Center on Racism and Xenophobia, Vienna, 2002.

³⁰¹ Rapporteur M. Dimitrios Evrigenis, Parlement Européen, décembre 1985, dit “ rapport Evrigenis ”.

³⁰² “ Ces attitudes (discriminatoires) vont de pair avec la montée de sentiments xénophobes (...). Le problème n'est pas aisé à résoudre ; la réalité politique contemporaine fondée sur la légitimité de l'Etat national et de la culture qui lui propre traverse une phase de mutation. De l'autre côté, la xénophobie et tant que mentalité et attitude de méfiance ou d'intolérance à l'égard des communautés étrangères ne saurait non plus être assimilée au racisme, marqué par une hostilité agressive et délibérée envers les mêmes communautés étrangères ” cité par Costa-Lascoux Jacqueline, *De l'immigré au citoyen*, op.cit., p.98.

obtiennent le soutien du Parlement, de quelques agences gouvernementales et d'un grand nombre d'ONG. En 1994 est instituée la Commission consultative sur le Racisme et la Xénophobie qui recommande l'adoption de mesures européennes contre le racisme³⁰³. L'année 1997, désignée comme " Année Européenne contre le Racisme " en offre l'occasion : les propositions d'amendement du Traité Européen discutées à l'époque (1996-1997) par la Conférence Intergouvernementale incluent l'idée d'introduction d'une clause antidiscriminatoire.

Ce sera l'article 13 du traité d'Amsterdam, signé en 1997 et entré en vigueur en mai 1999. Il confère à l'Union Européenne des compétences spécifiques pour combattre la discrimination³⁰⁴ et pose les fondements de politiques publiques visant à promouvoir l'égalité de traitement et à valoriser la diversité³⁰⁵. L'application de l'article 13 va donner lieu à deux directives de la Commission, complétées par un programme d'action communautaire³⁰⁶ : la première est relative " à la mise en oeuvre du principe de l'égalité entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique " ; la seconde vise à créer " un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail " ; le programme d'action communautaire adopté pour la période (2001-2006) est enfin destiné à soutenir et à compléter la mise en oeuvre des directives par les Etats membres.

De conception similaire, les deux directives comportent des dispositions juridiques communes. La première, relative aux discriminations raciales et ethniques interdit les discriminations directes, indirectes aussi bien que le harcèlement, la victimisation ou les instructions de discrimination (harcèlement et victimisation). Elle couvre les domaines de l'emploi, de la protection sociale, de l'éducation, de la fourniture de biens et de services. Elle autorise les discriminations positives et invite les Etats à mettre en place un dispositif permettant de recevoir les plaintes des personnes qui estiment être victimes de discrimination et y donner suite. Au titre des " mesures de protection ", la directive prévoit un droit de recours pour les associations, les organisations et les personnes morales et institue un aménagement de la charge de la preuve sur le modèle de la jurisprudence communautaire relative aux discriminations fondées sur le sexe. La directive relative à l'emploi couvre l'ensemble des motifs de discrimination directe et indirecte visés à l'article 13 (à l'exception de celles, fondées sur le sexe qui font l'objet d'autres textes), tant dans le

³⁰³Final report from the Consultative Commission on Racism and Xenophobia to the General Affairs Council, Brussels, May, 1996.

³⁰⁴En vertu de cet article le Conseil " peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ".

³⁰⁵Niessen Jan, Chopin Isabelle, *Anti-discrimination legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives. France, op.cit.*, p.7

³⁰⁶Directive du Conseil n°2000-43 du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; Directive du Conseil n°2000-78 du 27 novembre 2000 visant à créer un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; Décision du Conseil instaurant un Programme d'action communautaire pour la lutte contre les discriminations (OJ L 303, 02/12/2000).

secteur public que privé et tout au long de la carrière professionnelle. Elle autorise les discriminations positives fondées sur l'âge ainsi que des aménagements au profit des personnes handicapées. Elle comporte les mêmes mesures de protection. Enfin, le programme d'action communautaire est financé à hauteur 100 millions d'euros sur six ans. Il est complémentaire à d'autres dispositifs communautaires. Lancé pour la période 2000-2006, EQUAL se propose de promouvoir des pratiques nouvelles contre les discriminations et inégalités de toute nature en rapport avec le marché du travail. L'égal accès de tous au marché du travail est par ailleurs une des lignes directrices de la stratégie européenne en matière d'emploi. La lutte contre les discriminations raciales participe de cet objectif et constitue une des priorités d'intervention du FSE (Fonds structurel européen).

En prévision de la transposition de ces directives en droit national en 2003, une mission d'étude sera confiée à des experts européens pour mettre en évidence les mesures à entreprendre par chacun des Etats nationaux pour se conformer à la législation européenne. Le dispositif juridique et institutionnel français dans le domaine est évalué à cette occasion comme très modeste : les dispositions juridiques sont peu nombreuses et relativement récentes³⁰⁷, les mesures spécifiques en faveur d'une égalité réelle quasi inexistantes³⁰⁸, la sensibilisation de l'opinion publique repose essentiellement sur l'action d'associations antiracistes. Pourtant, dans la suite du premier rapport européen, le gouvernement avait demandé à connaître avec plus de précision la situation française en confiant une mission d'étude au député Michel Hannoun³⁰⁹. Parmi les 53 propositions de son rapport organisées autour de trois thèmes– “ Agir sur les mentalités ”, “ Lutter contre les discriminations ”, “ Relever le défi de l'intégration ” - seules celles qui étaient relatives à l'intégration semblent avoir été suivies avec notamment la création du “ Haut Conseil ”. Et pour cause, d'après un autre rapport officiel en 1989, la France dispose d'ores et déjà “ d'un important arsenal législatif pour lutter contre le racisme et les diverses formes de discrimination ”³¹⁰.

La reconnaissance des discriminations raciales et l'affichage d'une volonté politique de lutter contre elles s'est donc inscrite dans un mouvement d'ensemble porté par les autorités européennes. Les initiatives communautaires seront d'ailleurs redoublées en 2000 par celles du Conseil de l'Europe qui, par le biais du protocole n°12 à la Convention Européenne des droits de l'homme, consacre le droit à la protection contre la discrimination raciale³¹¹. “ Patrie

³⁰⁷ Les auteurs citent notamment la “ loi Marchandeu ” d'avril 1939, la loi de 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme.

³⁰⁸ Ce sont les CEFISEM que les auteurs sont amenés à citer ici en exemple.

³⁰⁹ Hannoun Michel, *L'Homme et l'espérance de l'Homme*, rapport sur le racisme et les discriminations, Paris, la Documentation française, 1987.

³¹⁰ Costa-Lascoux Jacqueline, *De l'immigré au citoyen*, op.cit., p.100.

³¹¹ Le protocole n°12 à la Convention Européenne des Droits de l'Homme a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 2000. Il interdit de manière générale toute forme de discrimination. Les dispositions précédentes de la convention en la matière (art. 14) offraient une protection limitée car elles interdisaient la discrimination

des droits de l'homme ", la France fait figure de " mauvais élève ", avec des instruments juridiques et institutionnels sont en-deça de ceux de ses homologues européens. D'où la recherche, dans un contexte politique favorable, d'une impulsion symbolique forte de la question, par le biais notamment de son inscription dans les priorités de l'action publique. La Politique de la ville semble à cet endroit toute désignée : politique de discrimination positive, au profit de populations majoritairement immigrées, politique exceptionnelle, conjoncturelle, expérimentale, elle est le dispositif peu coûteux et hautement symbolique qui " fera valoir " les actions du gouvernement. En 1998, la Politique de la ville est promue ainsi en " lieu privilégié de construction des politiques d'intégration ", alors que ces dernières sont requalifiées en " politique d'intégration et de lutte contre les discriminations ". Selon le FAS, 97% des contrats de ville 2000-2006 dont il est signataire (201/207), prennent désormais en compte, selon les orientations gouvernementales, " la lutte contre les discriminations raciales " comme une " dimension transversale " de leur action.

Les dispositions juridiques prévues par la législation européenne seront, quant à elles, introduites par la loi relative à la lutte contre les discriminations, adoptée en novembre 2001. Ce texte va également consacrer les nouvelles orientations de l'action publique d'intégration. Le " Fonds d'action sociale " devient à cette occasion le " Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations " (FASILD). Jusque-là chargé de la mise en œuvre de " programmes sociaux " en faveur des travailleurs immigrés et de leur famille, il se destine désormais aux " actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration résidant en France ainsi qu'à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes " ³¹².

Là où la médiation ou interculturel ont bénéficié nous l'avons vu d'une visibilité politique moindre, la lutte antidiscriminatoire est d'ores et déjà inscrite dans les intitulés généraux des politiques publiques et plus, dans les institutions. N'est-ce pas le signe qu'elle est appelée à produire une inflexion autrement plus importante que celles amorcées par le passé dans les politiques d'intégration, libérées du traitement social de l'immigration, élargies aux descendants des migrants ? C'est en ce sens que convergent en effet les analyses proposées par chercheurs et professionnels. Pour " les acteurs de terrain ", la lutte contre les discriminations a " des effets d'opérationnalité " beaucoup plus évidents que l'objectif général d'intégration : " *On commence à en parler, on cherche comment agir* " ³¹³. Pour le FAS, un " tabou " a été levé avec " la reconnaissance politique de l'existence des discriminations " et

seulement lorsqu'elle s'appliquait à l'un des droits reconnus par la Convention. En avril 2003, le protocole compte 28 signatures dont seulement trois suivies d'une ratification (Croatie, Chypre et Géorgie). Son entrée en vigueur exige 10 ratifications. Parmi les 15, seuls la France, le Danemark, la Suède et l'Espagne n'avait pas signé le protocole n°12.

³¹² Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001, relative à la lutte contre les discriminations, art. 10.

³¹³ *Enquête sur la prise en compte des questions d'intégration des populations immigrées et de lutte contre les discriminations raciales dans les Contrats de Ville du XI^e Plan*, FAS/DPM/DIV/Inter-réseaux DSU, 2002

cela amènera un “ véritable tournant ” dans les politiques d’intégration³¹⁴. Pour les chercheurs, l’idée correspond à une inflexion, des plus significatives dans la problématique intégrationniste. Mais l’introduction de ce thème n’aura-t-elle été essentiellement rhétorique et jusqu’où va en la matière la révision de la doctrine politique ? Si des rapports de force au sein du gouvernement ont conduit à freiner considérablement les travaux ambitieux, initialement prévus permettant ainsi de “ stabiliser la situation ” à court terme, le politique pourra-t-il indéfiniment faire l’économie des changements ”³¹⁵?

2-2. La lutte contre les discriminations, un tournant ?

Si la problématique de la *lutte contre les discriminations* change du “ tout-intégration ”, caractéristique des périodes précédentes, on peut observer d’ores et déjà qu’elle ne la remplace pas. Elle ne fait, si l’on peut dire, que s’y adjoindre : dans les énoncés généraux des politiques publiques (la Politique de la ville aborde désormais l’immigration dans un grand chapitre intitulé “ Intégration et lutte contre des discriminations ”), dans le nom des institutions. Codifiée en 1991 par le HCI, l’intégration demeure un horizon de valeurs explicite de l’action publique. C’est ce qu’illustre, parmi d’autres éléments, la communication de Martine Aubry en Conseil des ministres. Retenue comme acte politique majeur dans la requalification en cours de l’action publique, elle est consacrée à regarder de près à la réaffirmation tout à fait classique du “ modèle français ” :

“ Le modèle français d’intégration a fait ses preuves, malgré les difficultés du pays. [...] L’entreprise et le monde du travail, comme l’école ont contribué au fonctionnement de cette “ machine à intégrer ”. Pour autant, il ne faut pas ignorer que ce que l’on a parfois appelé “ le modèle français d’intégration ” a connu des phases difficiles, qui correspondent d’ailleurs toujours aux périodes de crise économique. [...] Si “ cette machine à intégrer ” paraît quelque peu grippée, la cause doit être recherchée principalement (c’est moi qui souligne) dans les circonstances économiques et en premier lieu dans la situation de l’emploi. **Ces difficultés, qui donnent naissance à des manifestations racistes et à des discriminations, soulignent le caractère indispensable d’une politique d’intégration qui réponde aux besoins concrets de ceux qui vivent en France** (en gras dans le texte). Pourtant, **reconnaître ces difficultés ne doit pas conduire à remettre en cause les principes fondamentaux de notre politique d’intégration** (en gras dans le texte). Il n’est pas question d’accepter ce que j’appellerai “ la vie séparée ” que connaissent certains de nos

³¹⁴FAS, *L’intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII^e me plan*, op.cit., p. 4 et 8.

³¹⁵Lorcerie Françoise, “ La lutte contre les discriminations ou l’intégration qualifiée ”, op.cit., p. 77.

voisins : chacun vivrait dans son quartier, avec ses valeurs, à une place déterminée par les origines, même lointaines, avec parfois des élites communautaires chargées de la liaison avec le reste de la société. Ceci ne fait pas partie de notre histoire, ni de nos traditions. La société française s'est construite par le mélange, en référence à ses valeurs historiques : celles de la liberté, de la solidarité, de l'égalité, dans le respect des droits et des devoirs de chacun. La force de ce modèle vient précisément de sa capacité d'adaptation. Nous devons ainsi réaffirmer que les principes de notre politique d'intégration doivent nous permettre de mieux vivre ensemble. Les moyens de cette politique sont les mêmes pour tous. Ce sont les moyens des différentes politiques publiques : l'éducation, le logement, la formation à l'emploi, à la culture ou aux pratiques sportives (...) L'intégration est possible (à condition) que tous respectent les valeurs fondamentales de notre société comme la liberté individuelle, le principe de laïcité ou l'égalité de droits... Ils doivent ainsi pouvoir garder leurs pratiques culturelles ou religieuses dès lors qu'elles n'entrent pas en contradiction avec les valeurs de notre société ”.

Dans les quatre pages du texte de la communication, le mot “ discrimination ” n'apparaît qu'une seule fois, à proximité de “ racisme ” et de “ manifestations racistes ” (3 fois) alors qu'on compte plus de 25 occurrences pour “ intégration ”; “ la lutte contre les discriminations ”, est mentionnée en fin de texte, au deuxième rang des priorités d'action énoncées : “ mettre en œuvre le principe républicain d'égalité en luttant contre les discriminations ” y complète deux autres principes du processus d'intégration qui sont “ mieux accueillir en France ” et “ faciliter l'acquisition de la nationalité française ”. Si la “ lutte contre les discriminations ” a sonné le glas du “ tout-intégration ”, le paradigme d'une “ intégration à la française ” demeure, à la lecture de ce texte, un cadre de référence³¹⁶.

³¹⁶En réalité cette communication procède d'un exercice d'équilibriste, expression du rapport de forces qui s'est noué sur ces questions au sein du gouvernement de Lionel Jospin où les “ réformistes ” comme Martine Aubry doivent faire face à des républicains plus affirmés (Jean-Pierre Chevènement). A titre personnel, la Ministre de l'emploi et de la solidarité semble partisane d'une révision plus poussée des orientations politiques. Elle le montre à maintes occasions de solennité institutionnelle moindre :

“ Je suis heureuse de vous accueillir pour cette journée de travail consacrée à la lutte contre les discriminations raciales. L'idée avait été retenue lorsqu'en octobre dernier, j'ai présenté au conseil des ministres les orientations de ce que l'on appelle encore la politique d'intégration. A vrai dire, il faudra sans doute réfléchir à un autre concept : aujourd'hui, la question est moins celle de l'intégration – car les personnes dont nous parlons sont “ intégrées ” culturellement depuis longtemps – que celle de la lutte contre les discriminations et de l'égalité des droits. C'est une première importante : nous voilà autour de cette table, l'Etat avec ses services et ses établissements publics, représentants des salariés ou des employeurs, pour évoquer ce qui a longtemps été un tabou, pour briser la “ loi du silence ” et, surtout, pour rechercher les moyens de lutter contre une des formes les plus intolérables de l'inégalité : celle qui est fondée sur la couleur de la peau.

Nous savons tous ce que la France doit à ceux qui ont contribué, dans les années 1950, à la reconstruire. Or, certains doutent aujourd'hui du modèle républicain. Je pense notamment à ces jeunes diplômés, qui devraient servir d'exemples, et qui au contraire ont du mal à trouver un emploi. Ceci donne le sentiment que la société ne veut pas d'eux et c'est insupportable. Combien d'entre eux, avec leur nom ou leur prénom, se sont vus refuser tout entretien d'embauche et en ont obtenu facilement un, avec un CV comportant un nom “ bien français ”? Je dis souvent, parce que j'y crois, qu'ils sont parfaitement intégrés : regardons la musique, les vêtements, l'ensemble des pratiques culturelles de ces jeunes. Il faut aujourd'hui, bien au-delà de ces images, leur faire une place à part entière.

D'une certaine manière, si la lutte antidiscriminatoire a trouvé un écho favorable aussi large – dans la classe politique, parmi les “ acteurs de terrain ” - c'est que *intégration* et *lutte contre les discriminations* sont philosophiquement apparentées et juridiquement complémentaires. Comme le montrent les extraits précédemment cités, le thème des discriminations raciales non seulement n'éloigne en rien le spectre de l'intégration, mais le renforce au contraire. Loin d'une éventuelle tension entre deux types de lectures différentes, voire opposées témoignant d'un “ changement de cap ” ou d'un “ tournant ” en matière de gestion de l'immigration, “ intégration ” et “ lutte contre les discriminations ” apparaissent dans la rhétorique politique comme complémentaires. En désignant des facettes distinctes des processus d'incorporation de populations “ allogènes ” ou perçues comme telles, ces deux thèmes renvoient à un même registre philosophique ; ils relèvent d'une même conception de l'individu et du lien social, individualiste et égalitaire. Comme l'intégration, l'objectif de lutte contre les discriminations met l'accent sur l'impératif d'égalité dans l'accès aux droits politiques et sociaux, par-delà les considérations sur l'altérité, signifiées en creux ; comme celles de l'intégration, les mesures de la lutte antidiscriminatoire s'adressent à l'individu et, au détriment d'une communauté d'appartenance, œuvrent à son autonomie et indépendance ; parce qu'elles sont individualistes et égalitaires, intégration et lutte antidiscriminatoire participent également d'un mouvement d'émancipation du citoyen, de correction des différences. Elles servent toutes les deux “ le principe républicain d'égalité ”, “ valeur historique ” de la société française.

Notre réflexion sur ces questions ne saurait se limiter cependant à l'analyse de cette seule dimension philosophique et normative. Ce serait négliger l'importance qu'accorde la sociologie à l'examen des pratiques sociales. Or c'est précisément dans sa “ mise en pratique ” que se révèle le potentiel de changement politique du thème de la lutte contre les discriminations raciales. Rappelons ici de l'exemple historique de l'*affirmative action* américaine. *The Civil Rights Act* de 1964, texte fondateur des politiques de traitement préférentiel aux Etats-Unis, ne promet aux minorités “ que ” l'égalité des chances dans l'accès à l'emploi, l'interdiction de toute discrimination fondée sur “ la couleur, la religion, le genre ou l'origine nationale ”. Le décret du président Johnson de 1965 commande aux bénéficiaires de contrats fédéraux de “ prendre des mesures concrètes ” [*take affirmative action*] pour que les candidats ou les employés déjà engagés soient traités sans considération de leur race, couleur, sexe ou origine nationale. Dans sa philosophie et ses

Le principe d'égalité, contrairement à ce que certains disent, ce n'est pas mettre en place des discriminations positives ou des quotas. Je n'y suis pas favorable parce que je refuse une organisation communautariste de la société. J'ai toujours répété que les expériences étrangères et notamment anglo-saxonnes, pour instructives qu'elles soient, ne pouvaient être importées telles quelles en France. Mais si nous ne sommes pas capables de réagir, ces demandes deviendront plus pressantes ... ” (11 mai 1999, table ronde sur les discriminations raciales dans le monde du travail).

premières impulsions, la loi est donc *colour-blind*. Elle affirme l'égalité des chances pour tous, et il n'est question ni de quotas ethniques, ni de proportionnalité entre groupes majoritaires et minoritaires. " L'arithmétique raciale " qui en résulta fut l'œuvre des agences chargées de la gestion des contrats entre l'Etat fédéral et les entreprises. Elles avaient pour mission d'inciter les entreprises à mettre fin à leurs pratiques discriminatoires et pour cela il leur fallait des instruments de mesure et des résultats quantifiables. Le véritable sens de l'*affirmative action* fut ainsi inventé, d'après Denis Lacorne, par des fonctionnaires, dont la préoccupation première était d'ordre bureaucratique et non idéologique. Pour démontrer, chiffres à l'appui, l'efficacité de leur gestion, ils mirent au point un système de recrutement, tâchant de reproduire à l'intérieur des entreprises la composition ethno-raciale de la population américaine dans son ensemble³¹⁷.

Ceci vaut également pour la lutte antidiscriminatoire en France. Comme le soulignent à juste titre ses promoteurs, elle diffère de l'intégration en cela au moins qu'elle ne se rapporte pas nécessairement à des populations immigrées ou étrangères, mais nous invite à réfléchir en termes de " race ", " d'origine ", par-delà les générations. L'usage répandu et ancien du vocable " issu de l'immigration " avait consacré la prégnance, y compris aux yeux des pouvoirs publics, de ce marquage ethnique des populations. La difficulté devient cependant autre, lorsqu'il s'agit de dépasser un constat général et de traduire les priorités politiques en approches opérationnelles. L'examen des premiers matériaux empiriques³¹⁸ montre à cet endroit que la mise en pratique des objectifs de la lutte antidiscriminatoire, sous condition d'effectivité, conduit de manière nécessaire à prendre la mesure d'une tendance à l'ethnisation des rapports sociaux qu'il s'agit de combattre. Cette nécessité logique est particulièrement visible à deux moments du déploiement de l'action publique – dans le besoin de connaissances qui précède l'action, dans le besoin de résultats qui l'accompagne.

Comment mesurer les discriminations ?

L'expertise des contrats de ville 2000-2006 menée par le FAS montre que la volonté politique de lutter contre les discriminations a été très largement reprise. 201 des 207 conventions signées par le Fonds font apparaître explicitement cette problématique dont plus de la moitié la mentionnent en tant que " priorité transversale " (56 %, 116/207), plus de 60%, dans le champ de l'emploi et de la formation (61%, 127/207), 48% (99/207), dans celui du logement etc. A l'intérieur de chacun de ces domaines d'intervention, l'analyse montre

³¹⁷ Lacorne Denis, *op.cit.*, p. 303.

³¹⁸ Ont été analysées notamment les expériences pratiques compilées dans deux " guides méthodologiques " produits par l'administration à usage des " acteurs de terrain " dont la publication fut suivie par des journées de formation. Il s'agit de *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail* – vol. 1 et 2, guide pratique, DIV/DPM/DGEFP/FAS, juillet 2000 ; *Lutter contre les discriminations au logement*, guide pratique, FAS/DIV/CILPI/DPM/DGUHC.

une orientation récurrente : en moyenne un contrat sur cinq traitant de ces questions, souligne le “ besoin de connaissances ” approfondies :

“ Les acteurs de la Politique de la ville restent encore largement démunis et sont dans l'attente. L'étude reflète un important besoin de connaissances et d'identification fine des mécanismes en jeu ” – conclue le FAS³¹⁹.

En effet, pour combattre les discriminations, il convient d'abord d'en établir le fait et d'en prendre la mesure exacte : les élus ont besoin de “ chiffres ” qui puissent étayer leur engagement local ; l'administration, de “ diagnostics ” au nom de l'action territoriale. Nous nous sommes déjà intéressés au rôle d'objectivation dévolu aux indicateurs statistiques dans les procédures du Développement Social des Quartiers et à la façon dont ils sont mobilisés dans les processus de décision politique. Or là où en matière d'emploi, d'éducation ou de logement, il s'agit d'un exercice de style commencent en matière de discriminations un certain nombre de difficultés. Comment en prendre la mesure “ objective ” et “ exacte ” afin de mieux les combattre, telle est la question qui se pose aux opérateurs des politiques antidiscriminatoires. D'où un premier constat : l'appareil statistique français est peu adapté à ce type de recherches.

Les pouvoirs publics accusent aussitôt la mesure de cette difficulté :

“ La mise en œuvre d'un diagnostic des discriminations doit prélude à toute mobilisation territoriale. Une telle démarche paraît difficile à beaucoup d'acteurs de la Politique de la ville, tant la question peut sembler délicate sur le terrain. Comment traduire les faits discriminatoires sous la forme de données tangibles. Comment associer les partenaires locaux à la collecte de ces données sans stigmatiser tel acteur, ni même le mettre sur la sellette ? (...) On affirme souvent que “ les critères statistiques français, celui de la nationalité en particulier, ne semblent pas suffisamment pertinents pour aboutir à une connaissance quantitative affinée du problème des discriminations ”³²⁰. En effet, la discrimination peut toucher de nombreux signes distinctifs individuels, tels que la race, la couleur, la langue, la religion. Et, conformément aux principes du droit français, la plupart de ces critères ne sont pas dénombrés statistiquement. (...) Seuls les critères de description objective de la population sont utilisables statistiquement : le lieu de naissance, la nationalité, l'âge ou le sexe sont des critères objectifs, la race ou l'ethnie n'en sont pas. Il est ardu de mesurer l'ampleur des faits de discrimination raciale alors que le concept de race n'existe pas. Caractériser une partie de la population comme “ d'origine immigrée ” à

³¹⁹FAS, *L'intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII^{ème} plan*, op.cit., pp. 20-21.

³²⁰Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *La lutte contre le racisme et la xénophobie*, Paris, La Documentation française, 1999, p.112.

partir de sa langue maternelle ou des consonances de ses patronymes ne présente aucune garantie scientifique. Une telle démarche expose à des risques de dérapage. Les termes “immigré” et “étranger” sont à clarifier entre les partenaires avant d’engager toute analyse ³²¹.

Malgré la conscience des difficultés, et de manière quelque peu contradictoire, les acteurs institutionnels dont la DIV, le FAS, la DPM, la CILPI, la DGEFP, co-producteurs des “guides méthodologiques” *Lutter contre les discriminations raciales*, demeurent optimistes : “Analyser des phénomènes discriminatoires liés à l’origine des personnes est pourtant bien possible statistiquement”. Ils consacrent un chapitre de leur ouvrage à la conduite de ce type d’études, contenant le “repérage” des informations statistiques disponibles, la bibliographie d’études qualitatives déjà réalisées, ainsi que quelques conseils méthodologiques pour une “approche systémique” des discriminations raciales.

Cette position est réaffirmée par le Directeur de l’INED qui, lors d’un séminaire organisé sous sa présidence par le Commissariat général du Plan en 2002, estime que “la statistique publique est d’ores et déjà armée pour mener les études qui s’imposent en matière d’insertion professionnelle, d’intégration et de discrimination”³²². Selon François Héran, la formule qui veut qu’au nom de la “tradition républicaine”, “l’INSEE n’ait jamais différencié les Français selon leur origine pour les compter”, si forte soit-elle, est erronée³²³. La nationalité antérieure des personnes naturalisées figure à tous les recensements depuis 1962, alors que la distinction entre “Français de naissance” et “Français par acquisition” remonte, elle, au recensement de 1871 : “la République s’est toujours donné les moyens de savoir combien elle compte d’étrangers”³²⁴. A l’image du recensement, la plupart des grandes enquêtes de l’INSEE permettent d’isoler les immigrés en les distinguant par pays de naissance : c’est le cas de l’enquête annuelle Emploi (80 000 personnes interrogées), de l’enquête Formation-qualification professionnelle menée après chaque recensement (40 à 60 000 personnes), de l’Echantillon démographique permanent entretenu par l’INSEE depuis 1968, de la plupart des enquêtes sur les conditions de vie des ménages, des enquêtes de l’INED. Les informations recueillies dans ces enquêtes s’étendent aux enfants d’immigrés nés en France lorsqu’ils habitent encore le domicile parental.

Mais la statistique publique compte aussi des enquêtes qui poussent l’investigation plus loin, en essayant de remonter les générations - il s’agit dans ce cas de demander le

³²¹ *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail* – vol. 2, *op.cit.*, p.7.

³²² Héran François, “Les recherches sur l’immigration et l’insertion : avancées, débats, perspectives”, *Immigration, marché du travail, intégration* – rapport du séminaire du Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation française, 2002, p. 21.

³²³ *Libération* du 4 novembre 1998 cité par Héran François, “Les immigrés et leurs descendants dans le système statistique français : réflexions sur les pratiques et les principes”, *Immigration, marché du travail, intégration* – rapport du séminaire du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation française, 2002, p.121 et sq.

³²⁴ *ibid.*

pays de naissance des parents ou “ la langue maternelle ” de la personne interrogée. Tel est le cas de l'enquête “ Peuplement de Paris ” (1986, INED), de l'enquête “ Mobilité géographique et insertion sociale ” (1992, INED), de celles sur les “ Efforts éducatifs des familles ” (1992, INSEE), “ Participation et contacts sociaux ” (1996, INSEE) ainsi que de plusieurs études régionales de l'INSEE. L'entreprise la plus vaste dans ce domaine est l'enquête “ Famille ” associée au recensement de 1999 qui porte sur un échantillon aléatoire de 380 000 personnes. S'intéressant à la transmission familiale des langues, elle permet d'identifier les pays de naissance des deux parents.

En réalité, dans le domaine de la statistique publique de l'immigration, il convient de distinguer entre trois types de variables : des variables standard, des variables spécifiques et des “ questions sensibles ”³²⁵.

Les variables standard, régulièrement utilisées dans les grandes enquêtes sont “ l'indicateur de la nationalité ”, “ le pays de naissance ” (la combinaison des deux permettant d'isoler la catégorie des “ immigrés ” au sens défini par le HCI en 1991), ainsi que la date d'installation en France (éliminée au recensement de 1975, elle a été réintroduite dans celui de 1999).

Les variables spécifiques sont celles qui permettent de “ remonter d'une génération ”. Elles concernent essentiellement le pays de naissance des parents et la langue dite maternelle. Egalement utilisées par la statistique publique depuis les années 1960, elles sont toutefois réservées aux enquêtes spécialisées (celles, citées plus haut) et souffrent de restrictions d'usage. Les variables spécifiques doivent être construites uniquement pour les besoins d'une étude particulière. Elles n'ont pas vocation à être consolidées dans une nomenclature standardisée à usage universel (comme les PCS) qui pourrait se diffuser ensuite dans les administrations. Enfin, elles ne doivent pas être isolées dans la phase d'exploitation des données pour devenir des facteurs explicatifs de premier rang.

Enfin les questions sensibles, selon la loi de janvier 1978 sur l'informatique et les libertés complétée par la législation européenne, sont celles, susceptibles de faire apparaître, directement ou indirectement, des appartenances de caractère racial, religieux, politique ou des données relatives aux mœurs ou à l'état de santé. Ni les variables standard ni les spécifiques n'en font partie, à suivre la jurisprudence de la CNIL. Les “ questions sensibles ” peuvent figurer dans un questionnaire, à condition qu'elles soient *pertinentes* au regard des objectifs de l'enquête, que les intéressés aient donné leur accord exprès (remise d'un accord signé) et que soient respectées les conditions habituelles de confidentialité et d'anonymat.

³²⁵ Cet éclairage est le produit de la réflexion menée par un groupe de travail qui réunit en mars 1999 l'INSEE, l'INED, la DREES, la MIRE et la DARES avec l'objectif de rappeler les règles déontologiques de la statistique publique dans ce domaine, *ibid.*, p.130.

Pour le Directeur de l'INED, l'étude des origines est donc d'ores et déjà possible " à condition d'être faite dans le cadre d'une enquête anonyme et spécialisée où sa pertinence scientifique et sociale est avérée "³²⁶. Mais les acquis de la statistique publique nationale s'avèrent de faible secours pour les protagonistes locaux de la lutte antidiscriminatoire. Acculturés depuis des années aux méthodes du DSU, ils ont besoin de connaître la situation immédiate pour agir au plus près " du terrain ". Dépourvus des capacités à produire " une enquête spécialisée ", ils doivent se débrouiller avec ce qui existe déjà.

S'offrent à eux alors les données produites tout d'abord par l'administration : les statistiques de l'Education Nationale (contenant la proportion d'enfants ayant des parents étrangers par établissement, la proportion d'enfants étrangers par établissement), les rapports annuels d'activité des Missions Locales et des PAIO (la part des jeunes étrangers accueillis dans la mission locale / PAIO et dans TRACE), la déclaration annuelle de la DDTEFP (poids de la main d'œuvre étrangère par CSP, sexe, branche professionnelle ; taux de chômage dont chômage de longue durée par nationalité et zone d'emploi ; demandeurs d'emploi par ancienneté de chômage, sexe âge et nationalité etc.), les statistiques mensuelles de la DDTEFP (part des ressortissants hors UE dans les dispositifs de la formation et de l'emploi – alternance, emplois-jeunes, CEC, CES), les statistiques mensuelles de l'AFPA, les données RGP, l'enquête annuelle emploi de l'INSEE, les " fiches profils " DIV /INSEE (nationalité des ménages)³²⁷. Ces sources répertoriées par le FAS, si elles apportent un éclairage sur la situation des populations " issues de l'immigration ", restent exclusivement basées sur le critère de la nationalité. De même, elles concernent essentiellement les domaines scolaire et économique. Qu'en est-il en matière de santé ou de logement ?

Le regard des opérateurs des politiques publiques se tourne alors vers des fichiers administratifs comme ceux de la CAF, de la sécurité sociale, des bailleurs sociaux. Quelles sont les informations qui y figurent ; pourrait-on s'en servir à des fins d'étude et à quelles conditions ? Tel est le sens notamment du projet de " plate-forme statistique locale " confié par le FAS à l'INED en 2000. Le Fonds encourage par ailleurs les chercheurs universitaires qui travaillent sur les thèmes du racisme ou celui de " l'ethnisation des rapports sociaux ". D'après le FAS, ces travaux sont un appui précieux pour sortir " des logiques de dénonciation /culpabilisation / victimisation " qui dessinent une impasse entre : " une volonté politique affirmée au plus haut niveau de l'Etat " et " une logique d'acteurs de terrain encore

³²⁶*ibid.*, 130.

³²⁷FAS, *L'intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII^{ème} plan*, op.cit.

imprégnés du déni de la discrimination (...), dans un constat d'impuissance ou d'un renvoi de " carence " sur les publics discriminés eux-mêmes"³²⁸.

Enfin le Fonds, un des principaux commanditaires publics de la recherche en la matière, adapte également sa programmation d'études. Celles-ci devraient désormais permettre de " rendre lisible la réalité des discriminations raciales et ethniques ", en neutralisant l'incidence des variables sociales qui, par " l'analyse cumulative de handicaps sociaux " occultent trop souvent la réalité des discriminations³²⁹.

Mais les efforts déployés par le FAS pour adapter l'appareil de connaissance à la lutte antidiscriminatoire soulignent de fait une tension réelle entre la proclamation d'une volonté politique de lutter contre les discriminations et l'impossibilité pratique de les connaître. Des chercheurs ont d'ores et déjà dénoncé un " dilemme français " dans la démarche, à leurs yeux contradictoire, des pouvoirs publics, amenés à reconnaître les discriminations raciales, mais se refusant à se donner les moyens pour les combattre³³⁰. Ce " paradoxe " est-il appelé à être résolu par la reconnaissance et l'introduction institutionnelle en France d'une telle catégorisation ethno-raciale, à l'instar de ce qui existe dans d'autres politiques nationales ? Si la critique intellectuelle de la situation actuelle semble offrir des arguments en ce sens, un tel projet est-il politiquement viable ?

Quelles actions pour quels résultats ?

La mise en œuvre pratique des objectifs politiques de lutte contre les discriminations débouche sur une demande de connaissances et d'une mesure " objective " de la discrimination raciale qui, pour aboutir, nécessiterait, d'une prise en compte de la variable " origine ethnique ". Les problèmes soulevés par " les besoins de connaissance " sont en réalité symptomatiques de difficultés tout aussi importantes qui attendent les acteurs sociaux. Une fois l'existence et la nature objectives des discriminations établies (d'ailleurs a-t-on besoin pour cela d'une mesure exacte ?), sur quelles actions la mise en œuvre des objectifs politiques doit-elle s'appuyer ? Quelles mesures envisager, mais surtout pour quelles catégories de bénéficiaires ?

Pour le FAS, l'inscription dans ses missions de la lutte antidiscriminatoire doit être interprétée, en même temps qu'un élargissement de son action au profit des descendants de migrants, comme " la nécessité d'abandonner un traitement exclusivement social des difficultés liées à l'intégration " pour " intervenir auprès de la société (toute entière) ".

³²⁸FAS, *L'intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII^{ème} plan*, op.cit., p.9.

³²⁹Extraits d'appel d'offres du FAS.

³³⁰Streiff-Fénart Jocelyne, " Modèle républicain et discriminations ethniques : un dilemme français ", *Faire Savoirs* (sciences humaines et sociales en région PACA), n° 1, 2002, p. 69-76.

Pour les professionnels, la promotion de la lutte contre les discriminations en axe stratégique de l'action publique aux côtés de l'intégration n'est pas encore complètement dénuée d'ambiguïté. Selon une étude conduite par des chefs de projets auprès de leurs collègues :

“ L'entrée “ **Intégration** ” induirait une prise en compte par les politiques ordinaires. (...) L'entrée “ **discrimination** ” plus objectivable, appellerait une combinaison fine de traitements spécifiques articulés à des traitements ordinaires. (...)

De nombreuses équipes évoquent néanmoins la nécessité de clarifier les partis pris afin de sortir du flou peu propice à l'opérationnalité : intégration et/ou lutte contre les discriminations. ”³³¹

Mesures non sociales, actions spécifiques, sur quoi débouchent dans les faits les principes politiques discutés ? L'expertise des contrats de ville 2000-2006 menée par le FAS montre qu'en matière de lutte antidiscriminatoire deux types d'actions sont couramment envisagées : les premières visent les “ acteurs ” ; les deuxièmes s'adressent à ce qu'on appelle pudiquement “ les publics ”³³². L'examen du “ guide méthodologique ” *Lutter contre les discriminations raciales dans le domaine de l'emploi*, offrant une description détaillée de 13 “ expériences de terrain ” considérées comme significatives, permet de nous faire une idée plus précise de ce que recouvrent ces deux catégories.

Les mesures concernant les “ acteurs du marché de l'emploi ” (6/13 expériences) s'y traduisent essentiellement dans des actions de sensibilisation ou de formation du personnel “ à la diversité culturelle ”. On peut citer ici l'exemple d'une action menée par la société de transport de l'agglomération stéphanoise (STAS) qui, ayant pris la mesure de sa mauvaise image dans les “ quartiers difficiles ” de la ville et du développement d'un “ racisme ambiant ” parmi le personnel, a imaginé une campagne de formation visant à favoriser “ l'ouverture mentale du personnel sur son environnement ” :

“ En comparant la base sociologique du personnel de la STAS et celle de sa clientèle, il apparaissait clairement un écart important : le personnel se situait plutôt autour d'une moyenne d'âge de 40 ans, avec une origine française (origine présumée du fait du patronyme) et très souvent rurale dans la plupart des cas, tandis que la clientèle était plutôt jeune, avec une forte proportion de personnes issues de l'immigration, et

³³¹ *Enquête sur la prise en compte des questions d'intégration des populations immigrées et de lutte contre les discriminations raciales dans les Contrats de Ville du XII^e Plan*, FAS/DPM/DIV/Inter-réseaux DSU, 2002.

³³² Les proportions dans lesquelles on opte pour le premier ou le deuxième type de mesures varient fortement en fonction du domaine d'action. Ainsi en matière d'emploi, les actions “ en directions des publics ” seront deux fois plus nombreuses que celles “ en direction des acteurs ” ; en matière de logement, d'éducation ou encore de “ jeunesse ” où, d'une manière générale on a plus de mal à traduire les orientations générales en actions concrètes, ces proportions s'inversent au profit des mesures “ en direction des acteurs ”. cf. *L'intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII^e ème plan*, FAS, *op.cit.*, p. 20.

essentiellement urbaine. (...) L'objectif de la formation était d'optimiser le management dans les entreprises confrontées à la diversité culturelle. Comment ? En apportant des points de repère sur la culture, l'histoire et la religion des personnes d'origine étrangère afin de comprendre les positionnements et les attitudes de ces personnes, de mieux gérer cette diversité et de développer l'efficacité de l'entreprise."³³³

A noter que ces campagnes de sensibilisation en direction des entreprises ne bénéficient pas toujours d'un accueil aussi favorable :

*" Il est délicat de monter des actions volontaristes affichant clairement l'objectif de lutter contre les discriminations raciales. Pour travailler dans ce sens avec les entreprises, nous avons été amenés à effacer cet objectif au profit d'une réponse à leurs besoins en termes de compétences et de main-d'œuvre " - constate-t-on à l'ADEJ (Association dijonnaise pour l'emploi des jeunes) qui lutte contre les discriminations raciales dans l'accès aux contrats d'apprentissage*³³⁴.

De la même manière, l'opération " Médialogue " conduite par le MEDEF Loire a eu du mal à concrétiser le travail de " médiation " auprès des entreprises locales :

*" Le SMPL (Syndicat métallurgique patronal de la Loire) et les clubs d'entreprises rencontrés dans le département préfèrent voir se développer des contacts individuels liés aux problèmes des entreprises plutôt que des interventions sur la diversité culturelle ou les discriminations raciales "*³³⁵.

D'où les initiatives impulsées par le Ministère de l'Emploi et de la solidarité de signature d'accords sur " l'égalité de traitement dans les entreprises ". En Rhône-Alpes, elles ont permis la sensibilisation de " l'ensemble des acteurs économiques, publics, politiques ainsi que des intermédiaires de l'emploi " sur le thème des discriminations raciales³³⁶.

Que dire maintenant des actions qui s'adressent " aux publics " concernés par les discriminations au travail, prévues par 9 des 13 expériences exposées. Sur le plan du contenu, tout d'abord, on note l'absence d'une notable évolution - nous avons à faire ici à des mesures tout à fait classiques, des actions déjà couramment organisées dans les pratiques professionnelles, que ce soit au titre de l'insertion économique ou de l'intégration. Ce sont les exemples du " parrainage ", de l'aide à la création d'entreprise, de

³³³ *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail – vol.1, op.cit., p.52.*

³³⁴ *ibid.*, p.58.

³³⁵ *ibid.*, p. 61

³³⁶ *ibid.*, p. 26

l'accompagnement personnalisé à l'emploi, de la formation, l'offre de stages qui ont retenu l'attention de l'administration attachée à organiser la lutte antidiscriminatoire. C'est dans la définition des bénéficiaires potentiels que semble résider, en revanche, une nouveauté relative. Deux possibilités s'offrent ici aux acteurs sociaux : opter pour une approche "généraliste", comme celle qui est mobilisée nous l'avons vu au titre de l'intégration, selon laquelle les actions s'adressent aux personnes "issues de l'immigration" parce qu'elles s'adressent à tous ; imaginer des mesures "réservées", "le placement" des personnes exposées aux actes discriminatoires, avec cette fois-ci une visée d'efficacité et de résultats. Dans le premier cas de figure, à mesures identiques et à public identique, la lutte contre les discriminations ne différerait guère de l'intégration. L'approche généraliste de l'action publique en matière d'immigration que j'ai analysée dans les pages précédentes se verrait reconduite sous de nouveaux énoncés politiques. Dans le deuxième cas de figure, les perspectives de changement contenues dans les nouvelles orientations apparaissent avec plus de clarté, puisqu'il s'agira d'imaginer des mesures, ordinaires ou spécifiques, destinées tout particulièrement aux personnes victimes potentielles des actes discriminatoires. Comme pour la mesure et le recensement statistique, une telle démarche impliquerait de pouvoir définir positivement des découpages sociétaux, des catégories de bénéficiaires sur la base de critères identitaires. Quelles sont les possibilités qui s'offrent dans ce domaine aux acteurs sociaux ?

Dans les fiches d'actions compilées par les pouvoirs publics, la première manière de faire est essentiellement le fait d'organismes publics et de grandes entreprises nationales - c'est l'exemple du dispositif de "parrainage" mis en place par une Mission locale lyonnaise. Imaginé dès le début des années 1990 par la DPM, le parrainage adressé aux "jeunes issus de l'immigration" devait à l'origine servir les objectifs d'intégration. Dès leur création, les Missions locales et les PAIO sont appelées par ailleurs à organiser un "accompagnement spécifique" en direction de ce public. Malgré cela, les actions mises en place à Lyon, obéissent à une logique généraliste et indifférenciée :

"La lutte contre les discriminations raciales à l'emploi apparaît comme un objectif essentiel de l'action des missions locales. Mais elle n'a jamais été affichée dans leurs opérations de parrainage financées par la région et par l'Etat (...) Les difficultés propres aux jeunes d'origine étrangère ne font pas l'objet d'un traitement particulier."

Selon un procédé déjà relevé, on se contente de recenser *a posteriori* leur importance numérique au sein des clients de la structure : "Ceux-ci (les jeunes issus de l'immigration) représentent 80 % des jeunes accueillis sur l'agglomération lyonnaise, et 55 % des jeunes

parrainés en 1998 ³³⁷. Même si l'on les admet comme un argument recevable, ces chiffres sont gênants car ils montrent que les “jeunes issus de l'immigration” sont proportionnellement moins nombreux à bénéficier du “parrainage” qui les vise pourtant explicitement. Les actions de la Mission locale de l'Est lyonnais ne sont pas moins retenues par les pouvoirs publics comme un exemple de bonne pratique en matière de lutte contre les discriminations.

Un autre exemple de cette approche nous est donné par l'initiative de France Télécom, qui initie une offre de stages réservés aux élèves d'un lycée professionnel de Vaulx-en-Velin :

“La lutte contre les discriminations raciales à l'emploi ne représente pas un objectif propre au niveau de l'entreprise. Celle-ci inscrit son action dans le cadre de la lutte contre les exclusions et l'appui aux jeunes en difficulté. Cependant, cette action qui associe plusieurs grandes entreprises permet chaque année à une quarantaine de jeunes, majoritairement issus de l'immigration, de connaître une première expérience dans le monde économique, jusque-là fermé à leurs demandes de stage.”

Selon le proviseur du lycée, les élèves d'origine étrangère représentent 90 à 95 % de l'ensemble des effectifs. Dans ses exemples, “les opérateurs” s'en tiennent à des interventions *généralistes*, c'est-à-dire *non discriminantes* et *non spécifiques*, en tout point identiques à celles commandées avant par les objectifs d'intégration. Comme nous l'avons vu dans les différents témoignages, certains vont jusqu'à refuser l'étiquette “antidiscriminatoire”. Le caractère exemplaire que leur attribue l'administration montre qu'entre intégration et lutte contre les discriminations, à l'aune des partis pris en faveur du “droit commun”, il est tout à fait possible de faire l'économie des changements.

D'autres opérateurs de la lutte antidiscriminatoire ont cependant fait le choix plus difficile, d'imaginer des mesures spécifiques, réservées à un public “issu de l'immigration” et victime potentielle d'actes discriminatoires. La moitié des expériences présentées dans le guide se proposent de mener une action d'aide à l'emploi, voire de “placement” auprès de groupes de jeunes, caractérisés par une origine ethnique ou migratoire.

Tels sont, par exemple, les objectifs poursuivis par “Maghreb ressources humaines” (MRH), une Sarl qui fait du conseil en ressources humaines. Au cours de différentes missions, ses fondateurs se rendent compte que des personnes d'origine étrangère, “à haut potentiel”, ont du mal à trouver des postes correspondant à leurs compétences. Ils imaginent alors un dispositif pour faciliter “l'accès à l'emploi des jeunes diplômés issus de

³³⁷ *ibid.*, p.23.

l'immigration" : c'est la création de "clubs de jeunes diplômés issus de l'immigration", au sein desquels est conduit un travail d'accompagnement spécifique, tenant compte des difficultés particulières de ce public. L'objectif des clubs est de "promouvoir les jeunes et faciliter ainsi leur placement en entreprise, à des postes correspondant à leurs compétences"³³⁸. Contractée par quelques villes dont Paris, Dunkerque et Evreux, l'action sur le terrain démarre par "le repérage et l'information du public" : *"Le but est d'informer un maximum de jeunes diplômés issus de l'immigration de la possibilité de s'inscrire dans la démarche du club"*.

Pour cela, les organisateurs ont recours à différents "relais", dont des missions locales, des services sociaux, mais aussi des associations locales et en particulier celles des "jeunes issus de l'immigration". Une fois les clubs implantés, le recrutement se poursuit par le bouche-à-oreille. Ces procédés informels permettent d'atteindre un public défini de manière précise.

Similaire est la démarche de l'ADEJ (Association dijonnaise pour l'emploi des jeunes) qui se propose "d'améliorer l'accès des jeunes d'origine étrangère à l'apprentissage". La méthode mise au point par l'association repose sur la conduite d'un travail d'information et de sensibilisation auprès des jeunes et de leurs familles. Afin de les atteindre, elle a essentiellement recours à des "relais locaux" - des services sociaux, des maisons de quartier, des associations qui, par leurs activités comme les cours d'alphabétisation par exemple, sont au contact de populations immigrées.

Basées sur des approches informelles, ces expériences semblent fonctionner. Mais efficaces dans "la proximité", elles atteignent vite leurs limites lorsqu'il s'agit de procéder à un recrutement d'envergure ou d'envisager une gestion bureaucratique des dispositifs. C'est à cette difficulté que semble avoir été confrontée l'AFIJ (Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés), créée en 1994 par l'ensemble des organisations étudiantes représentatives et mutuelles étudiantes. En 1999, l'AFIJ décide de mener une action spécifique en direction des "jeunes diplômés issus de l'immigration", jusque-là très peu nombreux à avoir recours à ses services. À l'issue d'une phase d'expérimentation et d'un diagnostic conduit avec le soutien du FAS mesurant les difficultés d'insertion de ce groupe particulier par rapport à deux groupes témoins, l'orientation de l'action se trouve infléchie :

"Le projet a évolué en direction des jeunes des quartiers défavorisés" - explique-t-on dans la fiche de l'action en s'empressant d'ajouter - *"Les jeunes diplômés issus de l'immigration représentent en moyenne au moins 50% du public accueilli. A Lyon, ils*

³³⁸ *ibid.*, p.41.

représentent de 55% à 60% des jeunes diplômés issus des quartiers défavorisés accompagnés par l'association ³³⁹.

C'est également sur un critère "territorial" que va s'appuyer le Comité de Bassin d'emploi de Lille (CBE) lorsqu'il décide de "*mobiliser les personnes issues de l'immigration à engendrer des projets de création d'activité*". Il instaure une mission permanente de "soutien aux activités économiques des personnes issues de l'immigration" et se propose de lancer une campagne de recrutement. Le bassin de l'emploi de Lille couvre 101 communes et regroupe 750 000 personnes, comment faire dans ces conditions ? Désigné par le préfet de région, le CBE est également "pilote" du dispositif "emplois-jeunes" sur le territoire du bassin d'emploi. Il décide alors de privilégier "*un premier contact à partir des candidatures refusées à la mairie de Lille pour des emplois jeunes*" ³⁴⁰. Le public visé par son action est désormais celui des "*personnes résidant dans les quartiers relevant de la Politique de la ville, dont une grande partie est issue de l'immigration*". Un courrier est ainsi adressé par la mission locale de Lille à "*tous les jeunes issus des quartiers en difficulté ayant déposé une candidature refusée par la mairie*" ³⁴¹, 3860 personnes au total dont 161 se sont déplacées pour un entretien.

Dans nombre d'exemples, le critère territorial supprime d'emblée les références à une origine ethnique ou migratoire. Cela est d'autant plus vrai que les entreprises ne recherchent pas des effets d'affichage, mais se limitent à des objectifs plus utilitaires. L'exemple nous en est ici donné par "Continent" ou "Leroy-Merlin" qui, ayant décidé de s'implanter dans les quartiers "sensibles" du Nord de Marseille, sont soucieux d'assurer "la pérennité économique" de leur projet, en s'intégrant aussi bien que possible dans leur environnement. "Continent" adhère alors à l'idée d'une "préférence locale à l'embauche", donnant la priorité des offres d'emploi, à compétences égales, aux habitants des cités d'habitat social, situées à proximité. Cela permet de recruter "une forte majorité de personnes issues des quartiers nord (75 %), d'origine étrangère pour la plupart" ³⁴². Pour sa part, "Leroy-Merlin" procède à un recrutement par la "méthode des habiletés" avec le même objectif - permettre aux "personnes des quartiers Nord et à des candidats d'origine étrangère d'intégrer l'entreprise" ³⁴³.

³³⁹ *ibid.*, p.66.

³⁴⁰ 6000 candidatures avaient été reçues pour 400 postes à la mairie de Lille. A noter que les emplois jeunes sont réservés à hauteur de 20 % aux "jeunes issus des quartiers de la politique de la ville".

³⁴¹ *ibid.*, pp. 37-38.

³⁴² *ibid.*, pp. 47-50.

³⁴³ *ibid.*, pp. 70-72.

L'étude de cas concrets à partir des expériences répertoriées par les pouvoirs publics pour organiser la lutte antidiscriminatoire montre ainsi que deux possibilités s'offrent à ceux qui souhaitent mener " des actions ciblées ". La première réside dans le fait de faire appel à des relais informels, " de proximité " permettant de recruter de manière discrète des populations caractérisées par leurs origines ou appartenance minoritaire ; la deuxième, consiste à se rabattre sur des catégories territoriales. Presque invariablement, lorsqu'une action bénéficie d'une certaine visibilité et envergure, le critère territorial vient relayer celui de l'origine. Opératoire dans un espace de proximité, il ne peut être consolidé dans le fonctionnement institutionnel et administratif au motif de l'axiologie républicaine et du droit. Comme pour le recensement statistique, l'obligation de résultats qui, en repoussant la lutte antidiscriminatoire dans ses retranchements logiques, montre à la fois le sens et les limites de son potentiel de changement, vers la définition de découpages sociétaux tenant compte d'appartenances ethno-raciales. C'est à la lumière de ces difficultés qu'il faut comprendre il me semble l'orientation donnée à la problématique en France comme visant essentiellement la société dans son ensemble, loin de toute mesure compensatoire en faveur des victimes potentielles³⁴⁴. Aussi, on peut suivre les analyses qui nous invitent à voir aujourd'hui en la lutte contre les discriminations " une nouvelle configuration des politiques de l'inégalité ", plutôt qu'une inflexion du traitement socio-politique de l'immigration³⁴⁵.

A la faveur de la construction et de l'intégration européenne, la problématique antidiscriminatoire connaît en France une inscription institutionnelle significative. Son accueil au plan des principes est d'autant plus favorable qu'elle apparaît comme complémentaire de l'égalité, valeur historique de la société française. En référence à *l'affirmative action* américaine, elle est aujourd'hui généralement analysée comme un facteur d'évolution du " modèle français ". Philosophiquement apparentées, intégration et lutte contre les discriminations n'ont pas moins, en effet, des incidences différentes sur le plan pratique. Mener " efficacement " une lutte contre les discriminations raciales impliquerait de prendre la mesure d'une certaine *ethnisation* de la société, tout en se donnant les moyens de la combattre.

Ces nouvelles politiques d'inspiration européenne ont été jusqu'à présent canalisées en France par l'approche particulière qui caractérise l'action publique en matière

³⁴⁴Circulaire DPM/ACI n°2002-470 du 28 Août 2002 relative à la transformation du FASTIF en FASILD et des CRIPI en CRILD.

³⁴⁵Fassin Didier, " L'invention française de la discrimination ", *op.cit.*, p. 422.

d'immigration. Constituée au cours des années 1980, développée dans la décennie suivante sous le thème de l'intégration, elle se caractérise par la prépondérance d'un traitement social et par une action généraliste, débouchant toutes deux sur des techniques de " neutralisation de l'ethnicité ", définie d'abord comme source de handicap et de difficultés. Malgré les évolutions en cours, cette dimension sociale des politiques publiques d'intégration et désormais de lutte contre les discriminations reste, semble-t-il, prépondérante. Fruit de sédimentations historiques, elle ne saurait se renégocier en quelques années, contrairement à la position affirmée par le FAS qui se revendique aujourd'hui " libéré du traitement social de l'immigration ". Fondée sur les principes de réparation individuelle, la lutte antidiscriminatoire ne débouche pas nécessairement sur une *politique de reconnaissance*. Conduite à l'aune de prémisses généralistes que nous avons rappelées, qui impliquent sa traduction en catégories sociales et économiques non spécifiques, elle risque de connaître un sort similaire à celui de l'intégration, fait d'insistance politique et d'inconsistance pratique³⁴⁶.

L'émergence du local, également caractéristique de la période récente, peut-elle constituer alors un facteur supplémentaire d'innovation et de changement ? " Se rabattre " sur une catégorisation territoriale apparaît en effet comme le choix fait aujourd'hui par des élus et des techniciens de l'action publique. " L'option territoriale " a été confortée au fur et à mesure que se sont étoffés les dispositifs de la Politique de la ville. Ces catégories ont connu de nouveaux usages institutionnels, comme je le suggérais dans le premier chapitre de ce travail, après le Développement social des quartiers, leur relance économique, la mobilisation de la fonction publique, la lutte antidiscriminatoire y a recours.

Mais quelle est la valence ethnique ou raciale des catégories territoriales, peut-elle être établie avec certitude ? Si, sur le plan des principes, la réponse semble définitivement négative, dans les pratiques, le territoire serait utilisé *de fait* comme un substitut de l'ethnicité. Ce sont en tout cas les conclusions auxquelles parviennent un groupe de chercheurs à l'issue de l'enquête, déjà citée, sur la préférence locale à l'embauche, organisée par Continent dans les quartiers Nord de Marseille³⁴⁷.

Il me semble, pour ma part, dans la continuité des analyses présentées au premier chapitre, que construites de manière essentiellement empirique, les catégories territoriales fonctionnent dans l'action publique davantage comme un " voile d'ignorance ", déployé par

³⁴⁶Le gouvernement de Lionel Jospin en a fait un axe " stratégique ", mais aussi " transversal ". Selon l'enquête précédemment citée conduite par les chefs de projet " **Le principe de transversalité a eu un effet pervers de dilution**. Cette dispersion de la question à travers des orientations banalisées entrave une lecture précise de ce qui est fait pour ces publics. Elle empêche le suivi et l'évaluation d'actions qui pourraient les concerner mais qui ne sont pas identifiées comme telles et relèvent de fait d'un ciblage implicite. Cette option fait perdurer la dimension taboue du sujet (ne pas voir, ne pas dire, ne pas chercher à savoir plus et conséquemment ne pas disposer des moyens pour définir une stratégie d'action...) Sur certains sites, la dilution a ainsi l'effet déclaré que l'intégration n'est plus une priorité. "

³⁴⁷De Rudder Véronique, Poiret Christian, Vourc'h François, " A Marseille, la " préférence locale " contre les discriminations à l'embauche ", *op.cit.*

l'Etat-providence, plutôt que comme instrument de *reconnaissance*. Si la Politique de la Ville use de la *discrimination positive* ce n'est pas au nom de l'ethnicité. Dire, qu'*in fine*, ses moyens servent des population " ethnicisées ", car il y a convergence *de fait* entre territoires de l'immigration et territoires de l'exclusion est une adéquation rapide qui ne tient compte ni de la symbolique politique ni des mécanismes de gestion et d'administration des dispositifs. Toute mesure d'aide sociale serait ainsi susceptible par défaut d'être ethnique ou culturelle.

C'est la dimension manquante de la reconnaissance, dont sont exemptes pour des raisons diverses aussi bien la discrimination positive territoriale que la lutte antidiscriminatoire que l'on a l'intuition d'appréhender, en se penchant sur un autre aspect des politiques urbaines, également au coeur des transformations de l'action publique. Je veux parler ici de la collaboration inédite que tente d'instaurer avec la société civile le développement social urbain. N'est-ce pas dans le soutien public aux associations volontaires d'habitants dont celles de migrants et de descendants que s'ébauche une forme *d'action multiculturelle*, sous le double aspect qu'il a été convenu de donner au terme ici, d'une sensibilité nouvelle à l'égard des mobilisations collectives et particulières et d'allocation de moyens publics ? C'est la question que je propose d'étudier à présent.

Chapitre III. L'ouverture à la société civile

La recherche d'une collaboration nouvelle avec la société civile, l'appel à la participation des habitants constituent, à n'en pas douter, un des éléments centraux, la " marque de fabrique " de la Politique de la ville et du développement social urbain. A suivre Simon Wuhl, l'idée est contenue dans la notion même de *développement*. Issu d'une problématique économique appliquée initialement aux pays dits " en voie de développement ", le développement s'appuie sur l'autonomie, le potentiel créatif et l'implication des travailleurs dans un processus productif sur lequel ils ont une certaine prise. Il s'oppose aux logiques " d'en haut ", d'un système de production sous l'emprise de grandes structures qui " mutilent l'esprit d'initiative et gaspillent la ressource humaine ". Transposé dans le domaine politique et social, le développement porte la même idée d'une " intervention endogène " avec des revendications formulées localement et une possibilité de contrôle des réponses apportées. " C'est une intervention publique pour et avec les habitants " ³⁴⁸.

À la différence de la *discrimination positive*, mais aussi de l'action en faveur des populations d'origine étrangère, deux questions sur lesquelles nous avons vu la Politique de la ville entretenir des positions ambiguës, la *participation des habitants* est véritablement un "axe doctrinal" des nouvelles politiques urbaines depuis leur origine. Texte fondateur, le rapport Dubedout, pose déjà la question de la " présence active des habitants " ³⁴⁹. Les initiatives menées par le maire de Grenoble font à l'époque référence :

" Sa démarche reflétait bien la nouvelle approche sociale que la gauche voulait mettre en œuvre. Il avait fait de la rénovation en centre-ville; il avait largement rallié à son action les associations; il avait développé la conservation. On sentait une nouvelle approche, et beaucoup de maires faisaient le pèlerinage de Grenoble pour s'inspirer de son action " ³⁵⁰.

L'idée de la participation des habitants, des usagers, des citoyens aux affaires qui les concernent n'est pourtant pas contemporaine du développement social des quartiers. C'est

³⁴⁸Wuhl Simon, *Insertion : les politiques en crise*, op.cit., p. 56.

³⁴⁹Dubedout Hubert, *Ensemble, refaire la ville*, op.cit..

³⁵⁰Entretien avec Jean Perraudeau : Viet Vincent, *La France immigrée*, op.cit., p. 403-404.

dans les débats et revendications des années 1960-1970 qu'il convient de chercher, d'après Wuhl, l'esquisse de ces nouvelles conceptions de l'action publique³⁵¹.

Ce fut d'abord l'expérience des " Groupes d'action municipale " (GAM), initiés par le même Hubert Dubedout dans les années 1960 pour élargir la démocratie représentative par la démocratie de participation. L'idéal participatif était porté alors surtout par les nouvelles couches moyennes (cadres ou professions libérales), exclues de la gestion locale et en quête de reconnaissance de leurs compétences à intervenir dans le champ de l'action publique. Cette participation, qualifiée de " réformisme municipal ", pratiquée à partir des couches supérieures de la société civile sur la base de critères de " compétence ", fut intégrée par le pouvoir politique, mais se montra incapable d'entraîner l'adhésion des classes populaires. Aussi, les années 1970 ont vu se développer un mouvement de " luttes urbaines " avec une contestation beaucoup plus radicale du système politique en place.

Liées à la montée du mouvement ouvrier, les *luttes urbaines* sont la transposition dans le champ du cadre de vie, des mécanismes de défense des intérêts des travailleurs dans l'entreprise. Luttas contre les rénovations urbaines, contre les hausses des loyers, pour l'amélioration des transports et des équipements collectifs, occupation de foyers par les travailleurs immigrés etc. ont provoqué une mobilisation des milieux populaires. À caractère revendicatif et contestataire, ces mouvements n'ont cependant pas eu vocation à modifier les rapports entre le pouvoir et la société civile, à améliorer la qualité du fonctionnement démocratique.

À côté de ces deux formes de participation dans le champ urbain à tendance réformatrice et contestataire, c'est plutôt un troisième courant qui aurait servi, selon Simon Wuhl, de référence directe aux initiateurs du développement social des quartiers. Animé par une logique de *mobilisation populaire*, il a pris naissance dans les années 1960 aux Etats-Unis au moment de la mise en place de programmes de lutte contre la grande pauvreté dans les quartiers déshérités. Des mouvements populaires locaux se sont constitués alors pour s'opposer aux projets et aux modalités d'association des habitants qui ont été jugées " manipulateurs ". Avec l'aide de spécialistes, ces groupes d'habitants ont fini par élaborer des propositions alternatives qu'ils ont négociées avec les institutions. En France, l'exemple le plus achevé d'une participation basée sur cette logique est l'atelier populaire d'urbanisme du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix. En 1967, sous l'égide de la confédération syndicale du cadre de vie (CSCV), un mouvement d'habitants s'y est créé pour lutter contre un projet de rénovation urbaine de la ville. Les militants et les habitants ont fait appel à des techniciens et, grâce à des financements expérimentaux, créé un atelier d'urbanisme populaire. Ouvert aux habitants du quartier venus discuter de l'avenir d'Alma-Gare, l'atelier

³⁵¹Wuhl Simon, *Insertion : les politiques en crise, op.cit.*, p. 57-60.

se fait l'auteur d'un contre-projet, finalement retenu par la municipalité. Dans la foulée, militants et habitants du quartier s'organisent pour aborder l'ensemble des questions qui touchent à la vie sociale - les équipements, la gestion des logements, l'école, etc. Ce sont les vertus de cette expérience que loue le rapport Dubedout et c'est son exemple qui va précéder à l'élaboration à grande échelle de la démarche de développement social des quartiers. " La présence active des habitants " en représente un des grands principes, au même titre que " la décentralisation et la responsabilisation de l'autorité municipale " ou encore " le décloisonnement de l'action de l'Etat "³⁵².

S'il a vu ses usages institutionnels évoluer au fil des temps, le thème de *la participation des habitants* demeure aujourd'hui une constante dans la définition des politiques publiques et cela, quelle que soit la couleur politique du pouvoir. " Exigence méthodologique forte ", " principe commun d'action ", condition à la signature des contrats et à l'octroi des financements - plus que d'autres politiques, la Politique de la ville y consacre dans l'ensemble de ses textes un couplet rituel. Mais que recouvre *la participation* appelée de ces vœux ? En se penchant sur la question, force est de constater un décalage entre " l'idéologie de la participation " qui fait l'objet de discours quasi-généralisés et la réalité des pratiques. Ambitieuse en paroles, la Politique de la ville reste plutôt modeste dans ses réalisations. Le travail mené par deux stagiaires à la DIV en 1995 fait état du "faible écho que rencontre le thème de la participation sur le plan opérationnel ". Parmi les 214 contrats du XI^e plan (1994-1998), à peine 14 % (30/214) se sont dotés de dispositifs " réellement organisés " ; dans 26% (55/214) des cas, la participation est " souhaitée mais non opérationnelle " ; 30 % (70/214) des contrats se limitent à " quelques allusions ", alors même que 28 % (59/214) autres n'y font aucune référence³⁵³.

Le flou de la notion de participation fait à la fois son succès dans la rhétorique politique et sa faiblesse dans les réalisations. Aussi, l'ensemble des travaux qui se proposent d'aborder le thème n'échappent pas à l'exercice de typologie des formes que peut revêtir la participation des habitants : " processus multiforme " qui ne connaît pas de " recette miracle ", mais doit être pensé " en fonction de chaque contexte "³⁵⁴. Pour les auteurs du rapport Dubedout déjà, plusieurs conceptions peuvent coexister : associations ou collectifs d'associations à prétention de représentation, auto-organisation des habitants à l'image de l'expérience d'Alma-Gare, dynamiques informelles qui engagent " les forces-vives du

³⁵² *ibid.*, p.77. Cette consubstantialité entre participation et politique de la ville serait à rechercher avant même l'action emblématique d'Hubert Dubedout. Dès 1977, le dispositif " Habitat et vie sociale " affirmait la nécessité de relier l'arrêt de la détérioration des conditions de vie des habitants à l'accroissement de leur capacité à se prendre collectivement en charge. Le souci de participation était une pièce maîtresse du dispositif même si on critiqua par la suite les insuffisances de la mise en œuvre de ces orientations.

³⁵³ Note de la DIV " Mission territoriale " du 8 décembre 1995, Centre de documentation DIV.

³⁵⁴ Intervention de Marie Pierre de Liège, secrétaire générale du Conseil National des Villes à la " Rencontre nationale des conseils de quartier ", le 18 mai 2001 à Paris.

quartier”, etc. Au fil des années, une représentation plutôt consensuelle semble s’être établie sur les modalités de la participation locale. En fonction du degré d’association des habitats à la prise de décision politique, celles-ci vont de l’*information* à une véritable *co-production de l’action publique*. *Information, consultation, concertation, action et évaluation* sont les différentes démarches autour desquelles s’organise la mobilisation de la société civile :

“ L’information, (c’est) quand sur un sujet plus ou moins large, les institutions communiquent en articulant l’analyse de la situation avec les choix qui sont effectués. L’information est la condition première de l’interpellation des pouvoirs publics et des élus sur les questions relatives à la politique de la vie locale. Ces formes peuvent être différentes : médias, réunions, débats. Les procédures de consultation, (c’est) quand sur un projet déterminé ou dans le cadre de leur fonctionnement courant, les institutions recueillent des avis, des plaintes ou des demandes. La démarche de consultation peut s’adresser à des collectifs informels ou organisés. Il peut s’agir d’enquêtes quantitatives, de réunions publiques, de groupes de travail, de comités de quartier. L’implication, (c’est) quand une fraction de la population est amenée à participer directement à la prise de décision ou au portage d’une action. Il peut s’agir d’individus ou plus souvent de collectifs. L’implication repose sur la mise en œuvre de projets au sein d’associations, d’ateliers, de commissions, de comités de quartier, de fonds de participation etc. ”³⁵⁵

Mais le consensus apparent ne parvient pas à cacher un certain nombre de paradoxes. D’une part, la participation ne saurait exister sans formalisation juridique d’une redistribution du pouvoir - la *véritable participation* au sens de partage de la décision politique remettrait en cause les principes de la représentation, fondés sur le suffrage universel. D’autre part, intégrée dans le fonctionnement institutionnel et souhaitée par la classe politique, *la participation* prend en France la forme d’une *offre* définie et octroyée par les pouvoirs publics : la mobilisation de la société civile ne rime-t-elle dans ces conditions avec un exercice de légitimation du pouvoir ? Aussi, a-t-on cherché à substituer à la notion de participation celle d’*implication* des habitants, de démocratie délibérative à celle de démocratie participative. Dans les pages qui suivent, je tâcherais à mon tour de proposer quelques éclairages analytiques et empiriques sur ces pratiques.

³⁵⁵ “ La participation des habitats ”, texte DIV, centre de documentation de la DIV.

1. La participation des habitants : lien social et démocratie locale

L'appel à la mobilisation de la société civile qui traverse l'action publique renvoie à deux thèmes différents, qui pour être intimement liés ne seraient pas moins à distinguer sur un plan analytique :

Il y a d'abord l'idée de faire participer les habitants au souci gestionnaire d'efficacité. Associer la population aux actions entreprises, c'est les faire gagner en visibilité et en pérennité. Vue sous cet angle, l'implication des habitants est une *condition de réussite* des opérations – rénovation de logements, aménagement d'espaces, mise en place d'équipements – pour lesquelles, classiquement, la mobilisation de compétences techniques et professionnelles aurait suffi. C'est une démarche pragmatique qui, sans vouloir aboutir à l'effacement des pratiques professionnelles, conduit à redéfinir leurs modalités. L'appel à la mobilisation des habitants est dans ce contexte un appel à une l'action publique "rénovée", et donc une critique des pratiques antérieures, en matière d'aménagement et d'urbanisme, mais aussi d'action sociale. En quoi, ces nouvelles conceptions du social sont-elles susceptibles de véhiculer un rapport différent à l'ethnicité, autre que celui traduit par le souci constant de combler les écarts entre nationaux et étrangers ? – c'est la question que je me propose d'étudier dans un premier temps.

Mais la participation des habitants n'en reste pas à cette idée empirique de faire autrement pour faire mieux. Elle revêt une dimension civique et politique et croise régulièrement à ce titre des thèmes comme ceux de la citoyenneté qualifiée d'active, de la démocratie "locale", "participative", "délibérative". Quelle est la place de l'ethnicité dans ces processus de composition de nouveaux espaces politiques ? – c'est à quoi je vais m'intéresser dans un deuxième temps.

Enfin, c'est la mobilisation associative qui se présente comme un instrument de synthèse privilégiée de ces différents aspects, que j'explorerais en particulier dans cette recherche. C'est dans la coopération instaurée avec le monde associatif que les pouvoirs publics ont, me semble-t-il, trouvé en France à incarner ces principes d'action de manière tangible.

1-1. Le développement comme critique de l'action sociale

La Politique de la ville a été en effet analysée comme une critique du travail social dit désormais et par opposition "classique"³⁵⁶. A partir des années 1980 et parallèlement au déploiement des dispositifs DSQ, celui-ci est l'objet de reproches d'inadaptation et d'impuissance face à des flux de précarité et de pauvreté croissants. Développées en synergie avec l'implication croissante de l'Etat, les formes professionnalisées et technicisées du travail social ont pour vocation, à l'origine, la réparation en rapport avec le système productif de quelques inadaptations marginales, d'ordre avant tout personnel³⁵⁷. Mais les "nouveaux pauvres" ne sont pas atteints de véritables handicaps physiques ou mentaux comme les clients d'antan. L'élargissement et la transformation des populations concernées, l'invalidation de catégories aptes et non plus inaptés au travail, remettent en cause l'efficacité des procédés "canoniques". Le travail social connaît alors l'alternative des politiques urbaines qui vont procéder à un remaniement important de ses manières de faire : en passant, selon Philippe Estèbe, d'un "social de gestion" à un "social d'intervention", de la logique de programme à la logique de projet, des objectifs d'assistance-émancipation à ceux d'insertion et de développement³⁵⁸. La collaboration inédite que tentent d'instaurer avec la société civile les nouvelles politiques urbaines est un aspect de ces changements. Les textes fondateurs du développement social des quartiers nous en livrent la philosophie :

" Si l'intervention régulière et garantie des citoyens dans l'élaboration des décisions qui les concernent est une des dimensions essentielles d'une vie démocratique moderne (...) elle est, sans nul doute, plus nécessaire encore dès lors que l'appréhension des quartiers s'est déplacée d'une problématique de l'aménagement à une problématique du développement. (...)

C'est contre le risque de glissement de fractions entières de la population dans des situations de marginalisation collective auquel il ne serait répondu que par l'assistance, qu'a été avancé l'objectif de développement social. Et c'est par l'intervention de cette population dans les processus de gestion et de transformation des quartiers que la société locale se prend effectivement en charge : **la solidarité n'est pas une assistance à la fois aliénante et coûteuse, mais le soutien apporté à la remobilisation collective.** (...)

³⁵⁶ *Esprit*, " A quoi sert le travail social ? ", *op.cit.*. Après un numéro " historique " de 1972, cette nouvelle publication se propose de décrypter les modifications en cours du concept d'action sociale. Les lignes qui vont suivre empruntent beaucoup aux contributions qui la composent.

³⁵⁷ Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op.cit.*

³⁵⁸ Estèbe Philippe, " Les métiers de la ville ", *Esprit*, *op.cit.*, pp.48-59.

La dégradation des quartiers est d'abord faite des difficultés sociales des populations qui les composent, et qui ne peuvent être ramenées à celles des " clients " traditionnels de l'action sociale, ni analysées en termes de " populations-cibles ". L'élément nouveau est la massification, la dimension collective que revêtent ces problèmes : jeunes sans qualification, femmes à la recherche d'un emploi, immigrants déracinés (...). Les ruptures sociales liées à la durabilité de la crise engendrent souvent l'individualisation et l'atomisation, quand ce n'est pas l'anomie. Une action sociale qui ne serait conduite qu'en termes d'assistance ou de multiplication des aides individuelles risquerait en fait de renforcer cette dislocation des solidarités. (...)

Il serait toutefois insuffisant et erroné de n'aborder la vie sociale de ces ensembles que sous l'angle de la négativité. Le développement n'est pas seulement la lutte contre tel ou tel manque ou handicap collectif ; il est aussi promotion et valorisation des potentialités détenues par la population. **C'est bien de détection des gisements de ressources humaines, de repérage et construction des filières sociales et culturelles qu'il s'agit.**

De nombreux travaux sociologiques menés sur ces quartiers ont souligné la richesse de la vie sociale " informelle ", l'existence et l'importance des réseaux sociaux latents et des formes de solidarité primaire (entre membres de la même famille élargie, entre ressortissants de la même culture, entre femmes ...) qui interdisent de voir dans ces formes de vie que des symptômes négatifs, de pauvreté par exemple, et conduisent au contraire à les analyser comme des éléments de résistance.

Il existe plusieurs formes de développement. Il peut être exogène et destructurant. Il peut être endogène et fondé sur la valorisation des ressources et des potentialités locales. **C'est à la stimulation de celle-ci et non à l'assistance que doit tendre l'effort de solidarité nationale qui se porte sur ces quartiers.** (...) Cette valorisation de ressources humaines est évidemment inconcevable en dehors de la participation des intéressés eux-mêmes, qui en sont en quelque sorte les porteurs vivants. La décentralisation et la planification ascendante ne pourront fonctionner que si elles s'ancrent effectivement sur ce tissu actif et concret que sont les sociétés locales (...).

La gestion sectorielle de la société, le parachutage de l'aménagement par le haut, l'abstraction de l'évaluation des besoins et l'uniformisation des normes produites en réponse à ceux-ci, sont générateurs de dysfonctionnements, donc de coûts sociaux. Une grande part de l'action sociale consiste ainsi à réduire les exclusions et les effets pervers générés par la sectorialité des dispositifs. On peut penser que le développement social, cette autre production de l'aménagement permettrait de diminuer les écarts ou les blancs, de parvenir à une transformation du rapport entre

satisfaction individuelle et coût social. (...) La possibilité donnée à la population de prendre sa place dans la maîtrise du développement peut ainsi constituer une réponse autre que financière à la crise sociale des quartiers ”³⁵⁹. (c'est moi qui souligne)

Nous trouvons dans ces extraits du rapport du groupe, ayant travaillé à l'intérieur de la Commission Dubedout sur “ la présence active des habitants ”, concentrés et exprimés avec force les principaux arguments de la philosophie développementiste. La participation des habitants lui est consubstantielle. La nouvelle approche urbaine, qui commande le passage de l'aménagement du territoire au développement des quartiers implique un remaniement important des manières de faire : une action locale faite pour et par les habitants doit se substituer aux logiques sectorielles, descendantes et normalisatrices. La critique qui vaut pour l'aménagement vaut également pour l'action sociale. Rattachée au même principe d'une distribution uniforme d'aides et de services, elle a vécu et livre aujourd'hui la preuve de son inefficacité face à la “ nouvelle question sociale ”. “ L'Etat passif-providence ”, selon l'expression de Pierre Rosanvallon³⁶⁰, a plongé des franges entières de la population dans l'assistance et c'est à ce glissement vers une marginalisation collective que se propose de répondre le développement social en apportant, plutôt que la solidarité coûteuse et aliénante de l'assistance, une aide à la remobilisation collective.

Il ne s'agit plus de réparer ou d'indemniser des inadaptations individuelles en marge du système productif mais de *responsabiliser* les habitants, de leur permettre de “ se prendre en charge ”, d'en faire des acteurs du changement. Mais comment les mobiliser, comment les faire sortir de l'anomie ou de la violence ? A cela aussi le développement apporte une réponse : en valorisant leurs ressources. Là où l'action sociale voit un écart et, par conséquent, des handicaps à corriger, le développement saisit des “ potentialités ”, “ des gisements de ressources collectives ” sur lesquelles il compte s'appuyer. Certes, ce ne sont pas les capitaux “ économiques ”, “ culturels ” ou “ symboliques ” de la bourgeoisie ou des couches aisées, formels et individualistes ; ce sont des capitaux plus collectifs, faits de solidarités familiales, ethniques, de voisinage qui irriguent la vie informelle des cités et en font autre chose que les espaces mornes et anoniques perçus de l'extérieur. Le *lien social* est le bien principal de ces quartiers, un instrument privilégié de lutte contre la ségrégation et l'exclusion sociales qu'il s'agit de créer, préserver, réparer.

A suivre Jacques Donzelot³⁶¹, le concept originaire de travail social serait ainsi progressivement remplacé par celui de production de la société. Le concept originaire est

³⁵⁹ Commission Nationale pour le Développement Social, rapport du groupe de travail sur “ La présence active des habitants ”, septembre 1982, Centre de documentation DIV, pp. 2-10.

³⁶⁰ Rosanvallon Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, op.cit.

³⁶¹ Donzelot Jacques, Roman Joël, “ 1972-1998 : les nouvelles données du social ”, *Esprit*, “ A quoi sert le travail social ”, op.cit., pp. 7-25.

tributaire d'une société de production. Le nouveau, repose sur l'idée qu'il faut, autant que les biens économiques, produire la société, en solidariser les membres que l'économique n'arrive plus à structurer. Or, produire la société ne se fait pas en réduisant les résistances individuelles pour faire entrer ses membres " dans un schéma ", mais en les sollicitant, en mobilisant leurs affects, leurs aspirations, leurs désirs. Il ne s'agit plus de réparer les individus, mais de les inviter à réparer le tissu social. Tout ce qui est de nature à valoriser les initiatives locales, individuelles et collectives, le développement de la société civile est donc à encourager et à soutenir. Fêtes de quartier, animations, associations volontaires, voire séjours de vacances deviennent des instruments pour les développeurs, pas seulement pour les résultats concrets qu'ils produisent en termes *d'insertion*, mais aussi parce que ces activités sont créatrices de *lien social*. Dans une société " fragmenté, éclatée, réduite à une somme de transactions entre des individus désaffiliés qui subissent de plein fouet les destructions identitaires et subjectives "³⁶², *le lien social* est devenu un bien précieux, qui permet de lutter contre l'exclusion.

Participation des habitants, lien social, lutte contre l'exclusion forment des mots clés, pris dans un enchaînement logique, qui par de nombreux aspects cristallise l'originalité de la philosophie du développement. Formulée avec force au début des années 1980, elle a été certes l'objet de réinterprétations multiples qui, à l'instar de celles retracées de la géographie prioritaire, ont écarté la *participation* de ses conceptions premières, typiquement les plus pures. Mais si les arguments des " pères fondateurs " peuvent paraître aujourd'hui naïfs ou caricaturaux, il n'en reste pas moins que les pratiques professionnelles, fruit d'une sédimentation plus que d'une succession, en ont été durablement imprégnées. Les principes de la participation des habitants continuent, à mon sens, à exemplifier la démarche et l'état d'esprit de la " culture DSU ", jusqu'à en devenir une incarnation. Cette culture professionnelle s'est imposée d'autant plus aisément qu'elle fut portée par des moyens et une ingénierie institutionnelle de quelque importance et que, contrairement à des prétentions davantage rhétoriques, elle n'a jamais visé à se substituer aux interventions plus classiques de l'Etat-providence.

Les nouvelles approches du social qualifiées par les chercheurs de " social-actif " ou de " social de troisième type ", sont-elles susceptibles de modifier les rapports à l'ethnicité ? Sur un plan logique, la réponse paraît évidente. En effet, du moment où on en appelle à la remobilisation collective, comment préjuger de la légitimité des relations sociales sur la base desquelles elle est possible ? Pourquoi en exclure l'ethnicité ? Qui apparaît, au contraire, au premier rang des facteurs potentiels d'une " remobilisation collective ", censée épaissir le

³⁶² Autès Michel, " L'insertion, une bifurcation du travail social ", *Esprit*, " A quoi sert le travail social ", *op.cit.*, pp. 60-76. Cf. aussi Castel Robert, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris, Fayard, 2001.

tissu social entre le citoyen et l'Etat. La communauté est d'ailleurs un attribut historique du développement, même si en France on a préféré la transposer dans un registre " social ". Ce qui fut occulté au nom des principes individualistes et universels de la citoyenneté serait amené à resurgir dès lors qu'une autre idée tout aussi républicaine en commande l'usage.

1-2. La participation des habitants comme nouvel espace démocratique

En effet, la participation des habitants ne se cantonne pas au seul registre gestionnaire et pragmatique de l'efficacité des interventions publiques. L'appel à la mobilisation de la société civile est porteur également d'une logique civique et politique et à ce titre il croise régulièrement des thèmes comme celui de la démocratie *locale, participative, délibérative* ou encore de la citoyenneté *active, nouvelle, de résidence*. Inscrire la participation des habitants dans un processus de construction d'un nouvel espace démocratique – tel est un des quatre objectifs autour desquels le gouvernement de Lionel Jospin entend bâtir, en 1998, " une nouvelle ambition pour les villes "³⁶³. Et il n'est pas nécessaire de multiplier les exemples afin de montrer l'unanimité avec laquelle les politiques de tout bord accueillent, au plan des principes, l'exigence d'une plus grande *démocratie de proximité*.

Mais que recouvre ce programme dont, à suivre certains auteurs, il n'y a guère que le flou qui alimente le consensus politique dont il est l'objet ? Il est aujourd'hui communément admis que l'invocation d'une *démocratie locale* – terme que je préférerai ici aux autres sans pour autant prendre position dans les débats sous-jacents à l'emploi de conceptions concurrentes – s'inscrit, en prenant acte de ses insuffisances, dans une critique de la démocratie représentative. L'intervention de Marie Pierre de Liège, secrétaire générale du CNV (Conseil National des Villes) à la Rencontre nationale des conseils de quartier en 2001 nous offre une formulation typique :

" La démocratie représentative s'étiole, perd ses marques, perd son sens. Les forts taux d'abstention aux différentes élections, notamment de la part de ceux qui ont le plus à revendiquer (jeunes, habitants des quartiers en difficulté, électeurs issus de l'immigration) témoignent de la perte de confiance envers notre système de démocratie pourtant généralement considéré comme un modèle. L'enjeu est essentiel pour tous : la démocratie dans notre pays va-t-elle retrouver un second souffle grâce à la combinaison décentralisation plus démocratie participative ? Celle-ci va-t-elle réveiller la société civile française ou bien le 21ème siècle sera-t-il marqué par des institutions tournant à vide face à une opinion publique désabusée, attentiste, désengagée,

³⁶³ CIV 30 juin 1998.

incapable de soutenir le système démocratique lui-même ? ³⁶⁴ - c'est en ces termes que la question est abordée dans le débat politique français.

Dans un vocabulaire plus savant, la recherche relaye ces interrogations classiques de philosophie politique. Selon elles, les faiblesses de la démocratie représentative furent de réduire la citoyenneté au seul droit de vote et, en dehors des échéances électorales, d'exclure les citoyens du débat public. Une fois qu'il a désigné ses représentants, le simple habitant n'a plus rien d'autre à faire que de laisser à d'autres le soin de le gouverner³⁶⁵.

La représentation électorale traditionnelle perd de sa légitimité en raison d'une fragmentation croissante du tissu social³⁶⁶. D'après Claude Jacquier, le thème de la participation et ses formulations voisines, et plus encore celui de la démocratie participative, semblent émerger lorsqu'il existe une forte séparation des rôles dans la société entre ceux qui détiennent le pouvoir politico-administratif et ceux qui le leur ont délégué. C'est le cas de sociétés où les rôles politiques sont bien établis et où une sur-valorisation de l'instance politique se double d'un déficit de légitimité représentative. C'est tout particulièrement le cas de la France, qui a surinvesti la sphère politique et où le pouvoir procède moins d'une construction négociée de l'intérêt général au sein de la société que d'un intérêt général construit à partir de grandes catégories fondatrices de la République et validé ensuite par l'élection³⁶⁷.

Mais quelles sont les possibilités d'amélioration de cette représentation politique et du fonctionnement démocratique dans les sociétés modernes ? Deux types de réponses se dessinent. La première vise à accroître la capacité des habitants à intervenir dans la politique au quotidien et de pallier ainsi leur " mise hors jeu " par la pratique formelle du vote - c'est le thème de la *démocratie participative* ou *locale*, car le niveau local apparaît comme le plus favorable au développement et à l'acquisition d'une " culture démocratique ", vue comme " la capacité à exprimer son point de vue, à être à l'écoute des autres et à rechercher des compromis acceptables"³⁶⁸. La deuxième, cherche plutôt à améliorer la représentation électorale traditionnelle, à combler le déficit de légitimité représentative par la promotion de nouvelles formes de citoyenneté - *locale*, *post-nationale* ou de *résidence*.

³⁶⁴ Intervention de Marie Pierre de Liège, secrétaire générale du CNV (Conseil National des Villes) à la Rencontre Nationale des Conseils de Quartier, le 18 mai 2001 à Paris.

³⁶⁵ Pateman C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, University Press, 1970 cité par Blanc Maurice, " Politique de la ville et démocratie locale ", *Les annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, 1999, p.101. On n'hésite pas à rappeler ici une opposition fondatrice entre les partisans de Montesquieu et ceux de Rousseau sur le problème de la " représentation et de la souveraineté ". Cf. Deyon Pierre, " Le long refus de la démocratie locale ", *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

³⁶⁶ Jacquier Claude, " La démocratie participative en France vue d'Europe ", communication à la Rencontre Nationale des Conseils de Quartier, Paris, le 18 mai 2001 à Paris.

³⁶⁷ *ibid.*

³⁶⁸ Storrie T., " La citoyenneté un auto-apprentissage institutionnel ", in Blanc Maurice et al., *Vie quotidienne et démocratie*, Paris : l'Harmattan, 1994.

Considérons d'abord cette deuxième hypothèse. L'émergence de l'idée d'une citoyenneté locale qui prévoit l'attribution du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers correspondrait historiquement à un affaiblissement de la citoyenneté dite "classique" et à une perte de légitimité de l'Etat-Nation, concurrencé par la constitution d'entités politiques infra et supra-nationales. Dans la pratique, elle permettrait un ajustement de la représentation politique à de nouvelles répartitions démographiques dans des pays qui ont connu plus particulièrement des phénomènes d'immigration importants au cours des années d'après guerre. Le Royaume-Uni a ainsi accordé l'éligibilité et le droit de vote national et local à tous les ressortissants du Commonwealth, ainsi qu'à ceux qui l'avaient quitté (Irlandais de l'Eire et Pakistanais). L'Irlande a fait de même en 1963 ; la Suède en 1975 ; la Norvège a accordé le droit de vote aux citoyens nordiques en 1978 ; la Finlande en 1981 ; le Danemark en 1981 et les Pays-Bas en 1985 en ont fait de même. L'extension du droit de vote aux résidents étrangers non communautaires a tout de même recueilli, au sein de la Communauté Européenne, une majorité de voix défavorables.

En France, le thème est à la fois porté par des mouvements militants et présent dans les travaux de recherche³⁶⁹. Accorder le droit de vote aux immigrés pour les élections municipales était l'objet de la proposition n°80 du programme électoral de François Mitterrand en 1981. Mais cette idée, en cohérence avec la décentralisation que le gouvernement socialiste se propose de mettre en oeuvre, est rapidement enterrée après l'arrivée au pouvoir. À suivre Vincent Viet, les raisons tiennent moins à des considérations politiques (réticence des élus socialistes) ou techniques (nécessité de modifier la Constitution) qu'à la prégnance d'une identité nationale. Citoyenneté et nationalité n'ont jamais été dissociées dans l'histoire de la France, pas plus que citoyenneté locale et nationale³⁷⁰. Vingt ans plus tard, les défenseurs de la citoyenneté locale pour les étrangers non-communautaires constatent avec dépit, qu'alors que la question vient d'être "régulée" pour les ressortissants communautaires à la faveur des processus de construction européenne, les populations issues d'une immigration traditionnelle en France continuent d'être reléguées à un statut de "citoyens de deuxième zone"³⁷¹. Les échéances sont de nouveau repoussées à 2007, alors que des initiatives locales voient le jour de manière isolée - telle, par exemple, la charte signée par la commune de Vitry pour le vote des étrangers "résidents" aux élections de 2007.

³⁶⁹ Pour une synthèse de ces travaux voir Schnapper Dominique, *La relation à l'Autre, op.cit.*, pp. 412-420.

³⁷⁰ "La France est un Etat-nation. Elle l'est depuis longtemps; la construction européenne n'a pas fait disparaître cette vérité historique. La nationalité française a toujours constitué un facteur de l'identité nationale, sans pour autant faire obstacle à l'intégration des étrangers, soit qu'ils conservent leur nationalité, soit qu'ils deviennent français. Sans suffire à assurer l'intégration, l'acquisition de la nationalité française est un moyen d'y contribuer." - HCl, premier rapport, 1991, p. 40 cité par Viet Vincent, *La France immigrée, op.cit.*, p.426.

³⁷¹ Bouamama Said, "Le sentiment de "hogra" : discrimination, négation du sujet et violences", *Hommes et Migrations*, n° 1227, 2000, pp. 38-50.

L'attribution du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers non communautaires a contribué dans les pays qui ont suivi cette voie à une relégitimation des systèmes de démocratie représentative, formant une contre-tendance – même si de faible poids – au mouvement général, constaté partout en Europe, de désengagement des citoyens du politique. En ayant écarté cette mesure, la France semble avoir privilégié la première voie d'évolution. C'est par l'amélioration de la participation à la vie politique quotidienne qu'il s'agira " d'irriguer " de forces vives la représentativité politique. L'appel à la démocratie participative, avec comme figure de proue la ville de Porto Allegre, peut dès lors être interprété comme la roue de secours d'une réforme impossible du droit de vote.

Cette hypothèse a, à tout moins, le mérite d'éclairer un constat paradoxal : ce sont les pouvoirs publics qui se chargent en France d'organiser la mobilisation de la société civile. Au législateur, d'impulser les mesures permettant de rendre effective l'implication des citoyens dans les affaires locales :

" Si cette dimension ne peut se décréter, et si aucun texte ne saurait suffire à garantir une mobilisation qui renvoie d'abord à une problématique des mouvements sociaux, des conditions générales peuvent être définies, qui contribuent à lever les obstacles à la présence active des habitants " - écrit déjà en 1982 le groupe de travail sur la participation des habitants de la Commission Dubedout³⁷².

Mais le volet de la décentralisation concernant " la démocratie locale et la participation des citoyens " qui doit accompagner le DSQ ne voit jamais le jour. Les premières lois de la décentralisation se bornent à mentionner que " les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de leur diversité "³⁷³. C'est seulement en 1992 qu'une autre grande loi de la décentralisation s'attache à étoffer *l'offre institutionnelle* de participation locale. Dans son titre II, " De la démocratie locale ", la loi relative à l'administration territoriale de la république (dite loi ATR) se penche sur les modalités d'information et de participation des habitants aux affaires de la vie locale³⁷⁴. La création, à l'initiative des élus, de commissions thématiques extra-municipales ou encore de commissions consultatives, l'utilisation du référendum local, l'instauration d'une commission des usagers des services publics sous la présidence du maire, le recours à des enquêtes d'utilité publique font partie de la palette de mesures visant à démocratiser la vie publique locale, la plupart demeurant toutefois facultatives. En 1999, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire inscrit comme obligatoire l'existence de " conseils de développement ",

³⁷² *La présence active des habitants, op.cit.*, p.3

³⁷³ Loi du 7 janvier 1983 - article 1er.

organisations libres des “forces vives locales” qui doivent être associées dans la préparation et l’élaboration des projets territoriaux - “chartes de pays” et “projets d’agglomération”³⁷⁵. Dans la foulée, la loi “Solidarité et renouvellement urbain” crée les “conseils de concertation locative”. En 2001, un nouveau texte sur la démocratie locale est en projet. Il doit consacrer - en la rendant obligatoire - l’organisation de “conseils de quartier” dans les villes de plus de 20 000 habitants, représentant en 1999, 420 communes et 38,5 % de la population totale avec 23 millions d’habitants³⁷⁶.

Quelles réalisations ces avancées législatives somme toute plutôt modestes ont-elles engendré “sur le terrain” ? Près de trente ans après l’exemple phare du quartier d’Alma-Gare, le bilan des actions en matière de participation et de démocratie locale prend systématiquement la forme d’une compilation de “fiches” restituant les initiatives locales jugées les plus significatives. Il n’est guère que le travail de quelques rapports pour étudier cette littérature. Celui mené à la DIV en 1995 sur les dispositifs de participation des habitants dans les contrats de ville relève :

“l’extrême diversité des instances à ranger sous le thème de la participation, mettant en relief le flou sémantique qui règne autour de la notion. Il faudrait peut-être définir des termes précis qui correspondent à une même réalité pour tous les acteurs...” - suggèrent les auteurs qui ont recensé plus de 40 appellations différentes pour les forums de la participation locale allant de *l’Atelier public d’urbanisme* aux *Groupes de travail géographiques par quartier* ou les *Conseils intercommunaux et décentralisés des jeunes*³⁷⁷.

L’examen d’un “panel représentatif” de 20 expériences recueillies et éditées par l’ADELS (Association pour la démocratie et l’éducation locale et sociale) et son “Observatoire des initiatives locales de citoyenneté” à l’occasion de la Rencontre nationale des conseils de quartier et de la démocratie locale en 2001 permet de nous faire une idée plus précise de ce que recouvrent ces termes. Quatre types de projets s’en dégagent : ce sont *les conseils de quartier*, *les budgets participatifs*, *les fonds de participation* et *les ateliers d’urbanisme*, classés ici par nombre décroissant d’occurrences, qui retiennent le plus souvent l’intérêt des politiques locales.

Instances d’information et de consultation des habitants par quartier, les conseils recouvrent une variété d’appellations et de modalités d’organisation. Ils peuvent prendre la forme d’une association de loi 1901 ou se définir comme une commission extra-municipale,

³⁷⁴Loi d’orientation n° 92-125 du 6 février 1992.

³⁷⁵Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

³⁷⁶Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Cette obligation sera finalement réservée aux villes de plus de 80 000 habitants.

ou encore comme une commission consultative, prévues par la loi ATR de 1992. Dans ce cas, elles sont créées par délibération du conseil municipal, composées et animées par lui, sous la présidence du maire ou d'un élu de quartier désigné par le maire. *Les conseils de quartier*, terme générique, remplissent essentiellement un rôle d'échange d'information entre les élus et la population et permettent d'aborder des sujets ayant trait en général à la vie quotidienne des habitants : éclairage public, voirie, stationnement ou espaces verts sont ici au premier rang des préoccupations. En rapport avec ces questions et en plus des fonctions consultatives, ces instances peuvent se voir confier la gestion d'une partie de l'enveloppe d'investissement du budget municipal - c'est l'expérience des *budgets participatifs* dont l'exemple proto-typique nous est donné par la ville de Porto Allegre.

Atteignant 500 000 Francs par quartier en 2002 pour la ville de Saint-Denis (93), par exemple, *les budgets participatifs* sont consacrés à des travaux d'entretien et de rénovation ; leur emploi est décidé par les habitants, mais doit être ensuite avalisé - automatiquement ou non - par le conseil municipal.

Les fonds de participation des habitants sont quant à eux des mesures appartenant aux dispositifs de la Politique de la ville. Instaurés en 1996 par le gouvernement d'Alain Juppé, ils ne seront pas, dans un premier temps, reconduits par ses successeurs, dont ils parviennent finalement à reconquérir l'intérêt à partir de 2000. Les FPH sont des outils de financement de l'initiative locale reproduisant, à l'échelle du quartier, le fonctionnement des contrats de ville. Gérés par des associations de loi 1901, comprenant souvent des élus, des techniciens de la municipalité et des professionnels sociaux, ils servent à financer à hauteur de quelques dizaines de milliers de francs, des projets d'habitants ou d'associations locales.

Enfin, *les ateliers d'urbanisme* se proposent d'associer la population, en la formant aux outils et techniques professionnelles, à l'élaboration de projets urbains qui la concernent - l'expérience de l'Alma-Gare qui a inspiré les fondateurs du Développement social des quartiers continue ainsi à se renouveler.

Au-delà du constat d'un bilan global plutôt modeste, ces réalisations attirent l'attention sur quelques points en particulier. C'est, tout d'abord, le paradoxe déjà soulevé qui consiste à appeler la mobilisation de la société civile dans un cadre très largement défini et " octroyé " par les pouvoirs publics. Une grande partie des " actions de participation " sont en effet impulsées par les municipalités à qui l'on prête plus facilement l'intention de vouloir " quadriller " les territoires que de développer une dynamique civique. La place prépondérante accordée historiquement à l'Etat et à l'initiative publique en France en est un élément d'explication. Mais faut-il dès lors s'étonner des chiffres de la participation qui demeurent dans l'ensemble faibles : sur la base des monographies réalisées par l'Adels, les

³⁷⁷ Note de la DIV " Mission territoriale " du 8 décembre 1995, Centre de documentation DIV.

réunions des conseils de quartier accueillent, en moyenne, une vingtaine d'habitants pour un nombre parfois équivalent d'élus et de professionnels. Ce sont généralement " les retraités " ou les " classes moyennes " qui se saisissent des opportunités offertes ; les " sans voix ", dont on aurait souhaité la présence, ne soutiennent que marginalement les initiatives.

Un autre constat prête également à discussion : la très large majorité des actions citées en exemple de la démocratie participative sont " pilotées " et financées par la Politique de la ville. Des services municipaux compétents sur ces questions existent - soit qu'ils ont été créés exprès, soit qu'ils se sont vu attribuer des compétences de *démocratie locale* - mais leur intervention se limite la plupart du temps à un soutien logistique, prêt de matériel ou services de secrétariat. Le contrat de ville, en revanche, est souvent dans le rôle de " référent principal ", avec des contributions à la fois en termes de financement et d'expertise. La citoyenneté active, locale, participative serait-elle ainsi *in fine* un produit de substitution pour des populations urbaines à qui tout espoir d'inscription effective dans la ville postindustrielle est interdit³⁷⁸ ?

Sur le plan des questions relatives à l'immigration et la diversité culturelle, sujets qui nous intéressent ici en particulier, l'analyse de ce deuxième registre de la participation comme *dynamique civique* ne semble pas apporter d'éclairage spécifique. Il y a, certes, l'expérience recensée par l'Adels du *Comité consultatif des étrangers* à Strasbourg, créé à l'initiative de la municipalité, et qui réunit 72 associations de résidents étrangers de la ville. Malgré les encouragements de la DPM à l'endroit de telles mesures³⁷⁹, celles-ci restent cependant isolées, des exceptions qui confirment la règle d'une démocratie locale qui aura peu apporté à la recherche, si toutefois elle existe, de nouvelles formes de représentation et d'expression permettant de composer avec l'affirmation d'appartenances minoritaires *a priori* refoulées par l'action publique.

Alors que le vote des étrangers est écarté et que les allégeances à une démocratie participative débouchent sur peu de réalisations concrètes, c'est en réalité un autre événement qui signe sur le registre symbolique et politique de la représentation l'incontestable nouveauté des vingt dernières années. Je veux parler ici du droit d'association pour les étrangers qui, après une parenthèse de près de 50 ans, fut restauré en 1981. Depuis le décret-loi du 1er avril 1939, les associations étrangères, c'est-à-dire

³⁷⁸C'est l'avis exprimé par exemple par Jacques Donzelot et Joël Roman, pour qui les politiques sociales conduites au titre de la démocratie, c'est-à-dire du souci de citoyenneté, en particulier les politiques de la ville, risquent de devenir un produit de substitution pour des populations et des zones urbaines de plus en plus exclues du système de production. Les auteurs déplorent le spectacle dans les quartiers défavorisés " d'une vie sociale sous perfusion, sans pouvoir sur la société réelle, réduite à produire une fiction de démocratie pour bénéficier de l'aide financière (Participez et vous aurez des crédits !) ". Les subventions à la vie associative, l'appel lancinant à la participation des habitants revêtent pour eux le sens d'une incantation au maintien d'une démocratie locale par défaut d'inscription effective dans la ville postindustrielle. Un repli sur le politique qui aboutirait à l'abandon de l'exigence de justice sociale. Cf. Donzelot Jacques, Roman Joël, " 1972-1998 : les nouvelles donnes du social ", *op. cit.*

³⁷⁹Circulaires de la DPM de 1990, du 22/04/91 et du 16/03/92 relatives aux contrats d'agglomération; circulaire DIV/DPM de 1991 relative à la politique de la ville, Cf. tableau joint en annexe.

celles qui comptaient des étrangers dans leur conseil d'administration ou dont les adhérents étaient à plus de 20% étrangers, relevaient du régime de l'autorisation préalable du Ministre de l'Intérieur. La loi du 9 octobre 1981 les rétablit dans le droit commun de la loi de 1901, en les soumettant au régime de la déclaration préalable. Ses conséquences furent immédiates. Le nombre d'associations accusa une progression importante, passant de 600 en 1981 à 4000 en 1993³⁸⁰ : des associations de fait ont été "régularisées", des nouvelles se sont créées alors que l'Etat s'efforce de plus en plus à les associer à son action.

1-3. Les associations, un nouvel âge de la participation ?

A suivre François Boitard, l'Etat républicain a toujours entretenu des relations contradictoires avec les associations, oscillant entre méfiance et allégeance, entre liberté et contrôle - particulièrement lorsque les étrangers sont de la partie³⁸¹. Contrairement aux pays anglo-saxons où les associations se développent librement et ne font pas l'objet de droit spécifique (première citation en 1601 dans le droit coutumier en Grande-Bretagne, pas de loi particulière aux Etats-Unis), la France a d'abord craint et souvent interdit les associations. Selon la conception républicaine de 1789, nul besoin d'intermédiaires entre le citoyen et l'Etat :

" Il n'y a plus de corporations dans l'Etat ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation "³⁸².

Au-delà de cette conception fondatrice, le fait de s'associer apparaît comme une revendication face à l'absolutisme du pouvoir en place qui juge suspect le rassemblement public, les groupes de personnes auxquels il prête des intentions de conspiration. L'association est vécue comme un contre-pouvoir, aussi bien par ses membres que par le pouvoir lui-même³⁸³.

A partir de 1864, date d'abolition du délit de coalition et surtout après l'arrivée des républicains au pouvoir (1879-1880), les associations se développent en réponse aux besoins d'une société de plus en plus multiforme et diverse, tant et si bien qu'on peut parler d'une reconnaissance de fait. Mais la crainte du régime républicain plutôt anticlérical croît avec l'importance que prennent les associations catholiques, et particulièrement les

³⁸⁰DPM, dossier remis au Ministère des affaires sociales, de la Santé et de la Ville, 30 mars 1993, cité par Viet Vincent, *La France immigrée*, *op.cit.*, p.428.

³⁸¹Boitard François, " L'Etat et les associations, entre méfiance et allégeance ", *Hommes et Migrations*, n° 1229, 2001, pp. 4-9.

³⁸²Le Chapelier, *Le moniteur universel*, t. 8, 14 juin 1791, p.661 cité par Jacquier Claude, " La démocratie participative en France vue d'Europe, *op.cit.*

³⁸³Boitard François, " L'Etat et les associations, entre méfiance et allégeance ", *op.cit.*, p.4.

congrégations religieuses. C'est dans ce climat de combat pour la laïcité que s'inscrit la loi de 1901 qui va permettre la reconnaissance d'une liberté publique fondamentale. Mais elle sera également l'occasion de préciser des choix et des orientations politiques, de définir les contours de la "bonne association"³⁸⁴. Habitué aux méthodes centralisatrices et préoccupé par la question religieuse, l'Etat tente d'orienter la nature et les fonctions des associations³⁸⁵. Pour répondre à sa forme républicaine, très tôt elles devront être une "école de la démocratie" : s'associer, oui, mais plutôt dans l'intérêt de la collectivité nationale que dans celui du domaine privé. De même, certaines seront soumises à une autorisation préalable – tel est le cas depuis 1939 des associations étrangères alors que dans sa forme initiale, à la faveur d'un rapport de forces instauré par les congrégations religieuses, la loi de 1901 ne prévoyait pas de restrictions particulières à leur égard. En 1971, Raymond Marcellin, ministre de l'Intérieur, va même proposer d'étendre ce contrôle à l'ensemble des associations³⁸⁶.

Dès l'après-guerre, les associations seront appelées également à servir de relais à l'action de l'Etat. Les pouvoirs publics prennent en effet l'habitude de conforter l'action associative notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et du sport. En 1974, le Conseil d'Etat étendra aux associations constituées sous le régime de la loi de 1901 la possibilité, offerte depuis 1938 à certains organismes privés, de participer à la gestion et à l'exécution du service public, ouvrant ainsi la voie aux pratiques de subvention publique. Celle-ci va connaître un nouvel essor avec la décentralisation qui donnera aux collectivités des moyens financiers pour engager des politiques de proximité. Les politiques de l'emploi, de la santé, du sport et de la culture s'appuient aujourd'hui très largement sur les associations. D'après le Conseil d'Etat, le monde associatif peut être considéré comme le premier intervenant dans le domaine de l'action sociale, si l'on retient que plus de la moitié des travailleurs sociaux sont employés par des associations³⁸⁷.

Parallèlement à la multiplication des rapports avec les pouvoirs publics, le mouvement associatif connaît pendant les trente dernières années un développement significatif par son importance numérique, ainsi que par l'extension des domaines d'intervention et un rôle économique grandissant. La France compterait aujourd'hui 700 000 associations en activité pour environ 1,6 millions de déclarées en préfecture; depuis 1997, il se créerait tous les ans près de 60 000 associations pour 5000 créations en 1908, 20 000 en 1975 et 40 000 en 1992³⁸⁸. Compte tenu de son développement important, ainsi que des rapports ambivalents,

³⁸⁴ *ibid.*, p.4.

³⁸⁵ *ibid.*, p.4.

³⁸⁶ *ibid.*, p.4, voir aussi Barthélémy Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

³⁸⁷ Conseil d'Etat, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après* - rapport annuel, 2000, cité par Sandrier Jean-Claude, *Associations et Politique de la ville* - rapport au Premier ministre, Paris, la Documentations française, 2001, coll. "rapports officiels", p. 28.

³⁸⁸ Belorgey Jean-Michel, *Cent ans de vie associative*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 27; Conseil d'Etat, *Les*

entre liberté publique et faire-faire, qui le lient à l'Etat, le mouvement associatif n'offre-t-il pas aujourd'hui aux pouvoirs publics la possibilité d'appliquer de la manière la plus concrète les principes de participation. Dès lors que celle-ci est conçue de surcroît de manière privilégiée comme une offre institutionnelle dans un espace dont on entend garder la définition. C'est cette tendance qu'analyse de façon critique l'ouvrage de Martine Barthélémy³⁸⁹.

Les associations semblent offrir en effet une synthèse pertinente des deux tendances, de recherche d'une action publique renouvelée et de construction de nouveaux espaces démocratiques :

Pour les fondateurs du *Développement social des quartiers*, la pratique associative ne devait pas être la seule manière d'associer les habitants à l'action publique. Le rapport Dubedout insiste sur le fait qu'il ne suffit pas de se remettre à des leaders, des porte-parole ou à des associations ayant pignon sur rue. Une des raisons expliquant le " semi-échec " des opérations HVS serait précisément le recours trop exclusif au monde associatif, mieux connu par les pouvoirs publics locaux, mais doté d'une capacité insuffisante à innover la société. La prise en compte des dynamiques informelles, telle serait la clé pour " faire des habitants des acteurs du changement ". Mais, après les premières années de fonctionnement du DSQ, la formule ne sera pas reprise. Si participation rime avec initiative, projet, prise de parole et de responsabilités de la part des habitants, c'est bien dans la collaboration avec le mouvement associatif que les nouvelles politiques urbaines trouveront à incarner ces principes d'une manière tangible. Le fait associatif relève en effet de la mobilisation d'individus pour réaliser des objectifs particuliers ensemble, conduire une action ou gérer un service commun spécifique, pour défendre un intérêt, promouvoir une cause, un point de vue dans l'espace public³⁹⁰. C'est donc l'interlocuteur " naturel " des pouvoirs publics qui cherchent à dialoguer avec la société civile. Groupement affinitaire, de défense d'intérêts particuliers, l'association est aussi, voire surtout considérée en France comme une pratique citoyenne :

" L'engagement associatif doit être reconnu comme une pratique citoyenne à part entière et les soupçons de communautarisme ou d'intérêts particuliers, balayés. Pour faire que la parole des sans-voix, parfois des sans-droits, soit écoutée comme il se doit, cette participation ne doit pas être stigmatisée comme un renoncement au modèle républicain. Bien au contraire elle y participe pleinement, en pratiquant l'intégration dans les faits " ³⁹¹.

associations et la loi de 901, cent ans après, op.cit., p.269 ; Les actes des assises nationales de la vie associative, 20-21 février, 1999 cités par Sandrier Jean-Claude, *Associations et Politique de la ville*, op.cit., p. 27.

³⁸⁹ Barthélémy Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op.cit.

³⁹⁰ Worms Jean-Pierre, " Citoyenneté commune et différenciation culturelle ", *Hermès*, 23-24, 1999, p.117.

³⁹¹ Discours de Claude Bartolone, Ministre délégué à la Ville aux rencontres des associations de la Politique de la ville, Créteil,

La Politique de la ville qui suit ces tendances tout en les confortant et en les amplifiant offre un exemple achevé de la rencontre fructueuse entre idéal participatif et un mouvement associatif en plein essor. Le *Développement social urbain* qui a érigé la participation des habitants en “ principe d'action ” est aujourd’hui entièrement fait par des associations. On en compte environ 15000 qui, entre 1994 et 2000, ont contribué à la réalisation de ses programmes³⁹².

2. La Politique de la ville et le mouvement associatif

Pour Jean-Pierre Sandrier, auteur du rapport consacré à la place des associations dans la Politique de la ville, les “ relations étroites qui lient cette politique jeune et le mouvement [associatif]”, ne sauraient être expliquées par la seule simultanéité chronologique entre l’essor des associations et la mise en place des programmes de développement social des quartiers. Leur fondement serait à rechercher dans la notion même de “ développement social ”, introduite au début des années 1980 par le rapport Dubedout, pourfendeur de l’idée que les habitants des quartiers peuvent se prendre en charge eux-mêmes. Alors que commencent à se développer les pratiques de subvention publique au monde associatif, le recours aux associations est plus qu’un mode opératoire pour le Développement social urbain. C’est une “ une exigence méthodologique ” qui croise un thème historique de la Politique de la ville, “ la participation des habitants ” : “ Les associations représentent un facteur essentiel de participation des habitants (...) elles revendiquent une part accrue dans le processus de participation - dont elles ont conscience d’être un rouage essentiel ”³⁹³.

Au nom de ce “ principe constitutif ”, hautement symbolique, la Politique de la ville réservera, à côté des associations professionnalisées (santé, action sociale) ou des grandes fédérations nationales, opérateurs traditionnels des politiques de l’Etat, une place privilégiée aux associations d’habitants, dites associations locales ou associations de quartier, que j’appellerai **associations locales volontaires**. Les associations ethniques des migrants et de descendants en font partie.

le 23 septembre 2000.

³⁹² Sandrier Jean-Claude, *Associations et Politique de la ville*, op.cit.

³⁹³ *ibid.*, p. 21.

2-1. Les associations locales volontaires

D'après le rapport Sandrier, chaque année pas loin de 7200 associations sont soutenues par la Politique de la ville pour environ 13 000 projets. Sur la période 1994-1999, 15 000 associations auraient bénéficié de ses subventions. Les associations sont ainsi les " principaux opérateurs " du Développement social urbain : elles captent près des 3/4 (73%) des crédits spécifiques que l'Etat consacre au fonctionnement des contrats de ville; on peut évaluer à plus 1,35 Mds de francs l'ensemble des subventions " Politique de la ville " (en plus d'éventuels financements dits de " droit commun ") qui leur ont été accordées en 2000. Ces chiffres, en constante progression - doublement depuis 1998- ne révèlent toutefois qu'une partie du " marché de la subvention " associative : seul le tiers des opérations menées par les associations " partenaires " de la Politique de la ville dont le coût total est évalué à près de 4 Mds en 2000 seraient financées par ce biais. Rapportées au budget global des 700 000 associations estimées en activité en France, ils révèlent un financement public supérieur à la moyenne nationale :

" Depuis 1998, un phénomène de discrimination positive s'est fait jour en faveur des associations oeuvrant pour la Politique de la ville, puisque le financement public qui leur est consacré est devenu supérieur à la moyenne nationale " - se réjouissent les auteurs du rapport³⁹⁴.

Chaque association " partenaire " a bénéficié ainsi en 2000 d'une enveloppe moyenne " Politique de la ville " de 195 200 Francs (29 751 Euros). Cet argent va en priorité à l'action sociale " en faveur des jeunes, des enfants et des familles " qui représente environ le tiers des réalisations (30%); suivent le développement économique (17-20%), les actions artistiques (18%), la jeunesse et les sports (13%); à noter que 21 % des crédits ont été destinés à des actions qu'on pourrait regrouper sous le thème transversal de la " citoyenneté ".

Les typologies proposées pour brosser le portrait de ces associations identifient toutes celles des " habitants des quartiers " au premier rang des interlocuteurs des contrats de ville. Une étude sur les associations subventionnées par la Politique de la ville dans les Hauts-de-Seine aboutit à leur classement en 2 catégories principales : " les associations assurant des services ", dont celles par exemple para-institutionnelles, et " les associations développant principalement du lien social ", dont " les associations de grande proximité ", " les associations de jeunes " ou encore " les associations communautaires "³⁹⁵. Les auteurs du rapport Sandrier proposent également une typologie avec pour critère, " la relation au

³⁹⁴ *ibid.*, p. 36-43.

quartier”. Ils distinguent ainsi entre les associations “ issues d’une initiative extérieure au quartier ” privée ou publique et celles qui sont le fruit d’une mobilisation locale, “ liées aux initiatives des quartiers ” :

“ Les associations constituées par des habitants issus des quartiers ... **développent essentiellement du lien social** (en gras dans le texte), sont de taille modeste et de faible rayonnement. Fortement ancrées dans les réalités locales, elles comprennent beaucoup de bénévoles. [...] Historiquement cette catégorie s’est épanouie dans le cadre de l’explosion associative des années 1970. Dans les années 1980, c’est la Politique de la ville qui a permis son développement. [...] Ces associations relèvent de la Politique de la ville dans la mesure où elles sont issues des quartiers et traduisent une capacité d’engagement réel. Sur le fond leurs actions ne relèvent pas toujours d’idéaux précis mais traduisent la capacité d’habitants à participer au mouvement associatif.”³⁹⁶

Mais les études menées ne se proposent pas d’évaluer le poids relatif de chaque type d’association. Dernier en date, le rapport Sandrier lève à peine le voile sur la question. Il révèle la présence dans le champ de la Politique de la ville “ d’associations à forte surface financière ”, professionnalisées qui comptent pour environ 15% des effectifs, mais captent plus de la moitié des financements ; à l’opposé, d’un grand nombre d’associations petites et moyennes (53%) qui ne reçoivent que 16% des financements versés, soit une aide globale annuelle comprise entre 24 000 et 120 000 francs :

“ Fortement dépendantes des crédits de la Politique de la ville, car peu financées dans le cadre du droit commun, ces associations [d’habitants issus des quartiers] ne bénéficient pas de la majorité des crédits.”³⁹⁷

Deux logiques traversent donc les interventions du Développement social urbain : une première, de “ co-production ” d’action publique qui suit l’évolution à l’oeuvre dans de nombreux domaines comme la santé, le sport, la culture ou encore l’action sociale; une deuxième, qui lui est propre, et qui trouve son expression dans le souci idéologique mais aussi pratique de faire “ participer les habitants ” pour développer la démocratie et combattre les exclusions. Les associations issues de grands réseaux nationaux, professionnalisées, agréées par les administrations respectives qui vont chercher dans les dispositifs de la Politique de la ville un complément à des financements “ de droit commun ”, dont elles disposent déjà, illustrent la première logique. **Les associations locales**

³⁹⁵ *ibid.*, p.51

³⁹⁶ *ibid.*, p.55-56.

volontaires, les plus nombreuses, sont en revanche les clients exclusifs du DSU, soutenues pour “ créer du lien social ”, remède original apporté par les nouvelles politiques urbaines. Des moyens, somme toute assez modestes, sont ici alloués au plus grand nombre, complétés par quelques mesures spécifiques destinées à encourager les initiatives des habitants (le 1% associatif ou les FPH (fonds de participation des habitants) parmi d'autres)³⁹⁸. Quid dans ce contexte des associations des migrants ?

2-2. Les associations des immigrés

Au premier rang des associations “ créatrices de lien social ” figurent en effet celles des migrants. Pas un paragraphe consacré aux associations de quartier ne se passe désormais d'un couplet rituel sur les “ associations communautaires ”. D'après l'étude précédemment citée, “ les associations communautaires, visant principalement des publics immigrés, regroupés par pays d'origine ” forment une des 5 sous-catégories des “ associations développant du lien social ”³⁹⁹ :

“ La possibilité ouverte aux immigrés en 1981 de se constituer en associations a constitué un appel d'air, ne serait-ce que par leur sur-représentation dans les quartiers concernés ” - expliquent les auteurs du rapport Sandrier⁴⁰⁰.

Dites souvent dans ce contexte “ communautaires ”, appellation en adéquation avec la problématique du “ lien social ” là où la référence à l'immigration met davantage l'accent sur des aspects sociaux, les associations des migrants font partie des partenaires du DSU. A la base de cette relation en plein développement, il convient de relever deux facteurs : le premier est chronologique, l'autre institutionnel :

L'abrogation du décret de 1939 et la création d'associations d'étrangers qui s'en est suivi ont coïncidé historiquement avec la mise en place des premiers dispositifs du DSQ. La loi de 1981 a eu pour conséquence de rendre légales - sous condition de déclaration préalable en préfecture - des associations qui avant avaient été des groupements de fait, d'encourager la création de nouvelles, mais surtout, indirectement, en les faisant entrer dans

³⁹⁷ *ibid.*

³⁹⁸ Dans la lignée du rapport Sandrier sur les associations et la Politique de la ville qu'il avait commandé, le gouvernement Jospin a entrepris des mesures de simplification des procédures d'obtention de subventions pour les petites associations - dossier de demande unique, seuil relevé à 50 000 francs pour les demandes simplifiées, conventions pluri-annuelles, fonds de participation des habitants etc. Certaines de ces mesures figuraient déjà dans le PRV du gouvernement Juppé puis furent écartées au moment de l'alternance de 1997. Arrivée au pouvoir en 2002, la nouvelle majorité de droite a, à son tour, entrepris une consultation des “ associations-partenaires ” de la Politique de la ville dont les résultats devraient être rendus publics prochainement.

³⁹⁹ *Evaluation de la Politique de la ville. Le recours aux associations, Préfecture des Hauts-de-Seine, cabinet PASSION, février 1999.*

le “ droit commun ” de la loi de 1901, de leur permettre l'accès au bénéfice de subsides publics. Depuis 1974, en effet, en vertu d'une décision du Conseil d'Etat, les associations constituées sous le régime de la loi de 1901 peuvent participer à la gestion et à l'exécution du service public.

“ Entre, d'une part, l'émergence de nouvelles formes associatives et, d'autre part, la volonté des pouvoirs publics de susciter l'engagement associatif dans les quartiers, s'est donc opérée, à la fin des années 1980, une “ étonnante rencontre ” dont la dynamique allait marquer la décennie suivante ”⁴⁰¹.

Dans le cas des migrants, cette rencontre fut catalysée par l'entrée en jeu d'un autre facteur, d'ordre institutionnel, qui était l'intervention du FAS.

Principal animateur et instrument financier des politiques publiques en direction de populations migrantes, le FAS avait très tôt mis en pratique la stratégie du “ faire-faire ” (cf. *supra*). Comme son nom l'indique, il s'agit d'un fonds qui n'a pas pour vocation de réaliser directement les opérations qu'il organise. En matière d'immigration, l'administration avait adopté une attitude originale : plutôt que de se développer elle-même, elle a opté pour une multitude d'actions “ médiatees ”, permettant à l'Etat de jouer un rôle déterminant sans avoir à définir une politique sur le long terme (les programmes du FAS sont annuels), qui l'impliquerait ouvertement. “ S'appuyer sur un réseau d'acteurs s'enracinant dans la société civile, permet aux pouvoirs publics d'agir à couvert, sans courir le risque d'assumer une politique dont les bénéficiaires ne seraient pas des nationaux. ”⁴⁰²

Dès 1956, le Ministère de l'Intérieur complète ainsi l'intervention du “ Fonds d'actions sanitaires et sociales ” mis en place par les organismes de sécurité sociale en 1947 au profit de la population algérienne en métropole par des aides financières accordées à des organismes parapublics, des oeuvres privées et des associations⁴⁰³ : l'AMANA, le SSFNA (Service social familial nord-africain), la CANAM (Commission d'aide aux Nord-Africains dans la métropole), l'Alliance française, l'AFDET (Association française pour le développement de l'enseignement technique), l'ANIFRMO en sont les principaux bénéficiaires. En 1959, un an après sa création, le FAS finance quelques 28 organismes⁴⁰⁴. Dans le domaine du logement qui représente à l'époque plus des 3/4 des crédits⁴⁰⁵, ses principaux partenaires sont la Sonacotral et l'Armée du salut; dans celui de “ l'instruction générale ” ou l'alphabétisation, l'Alliance française; dans la formation professionnelle

⁴⁰⁰ *op.cit.*, p.56

⁴⁰¹ Jazouli Adil cité par Sandrier Jean-Claude, *Associations et Politique de la ville*, *op.cit.*, p 30.

⁴⁰² Viet Vincent, *op.cit.*, p.328.

⁴⁰³ Décret de 7 juillet 1956 confiant la coordination de ces interventions au ministère de l'intérieur.

⁴⁰⁴ Josset Sophie, *Le FAS : 1958-1998. 40 ans d'histoire au service de l'intégration*, *op.cit.*, p. 19.

⁴⁰⁵ Viet Vincent, *op.cit.*, p.334

l'AFDET et l'ANIFRMO; enfin pour les actions sociales autres, les subventions accordées sont réparties entre l'AMANA, le SSFNA, l'Armée du salut, etc..

L'élargissement de l'action du FAS à l'ensemble de la population étrangère en 1964 entraîne la multiplication des crédits ainsi que du nombre d'organismes financés. Entre 1958 et 1964, il avait à peine doublé passant de 28 à 47; après 1964 sa progression s'accélère avec 112 organismes financés en 1966, 180 en 1972 et plus de 300 en 1975⁴⁰⁶. En plus des secteurs déjà mentionnés, le FAS élargit ses compétences à l'accueil des migrants. Il confie cette mission à des organismes privés et publics dont l'ONI (Office National de l'Immigration) et le SSAE (Service social d'aide au migrants) qui organise l'accueil sur 48 départements. Libéré de l'aide à la construction en 1975, le FAS apparaît de plus en plus comme l'instrument d'une politique d'action sociale définie par l'équipe de Paul Dijoud⁴⁰⁷. Ses crédits sont significativement augmentés alors qu'émergent de nouvelles lignes d'action. A côté d'activités traditionnelles comme l'alphabétisation ou la formation, se développent " l'action culturelle et l'information ". L'Office national pour la promotion culturelle des immigrés (créé en 1975 et dissous en 1977), l'ICEI (information, Culture et immigration créé en 1977 remplacé par l'ADRI en 1982), l'ISM (Inter Service Migrants) deviennent les principaux opérateurs de ces actions.

En 1983, pour l'ensemble de ses missions, le FAS finance plus de 850 organismes. D'après Vincent Viet, l'originalité de son action tient non tellement au recours massif à des opérateurs venant de la société civile - à l'oeuvre dans d'autres domaines comme la formation professionnelle ou le handicap par exemple - mais au caractère essentiellement public du financement et à la grande diversité des compétences des associations⁴⁰⁸. On y trouve des réseaux spécialisés constitués en synergie avec l'intervention des pouvoirs publics (Amicale pour l'enseignement des étrangers (AEE), le Comité de liaison pour l'alphabétisation et la promotion (CLAP), l'association pour l'accueil et la formation (l'AFTAM), l'AFPA ...) dont certains sont de véritables organismes parapublics (SSAE), mais aussi des œuvres caritatives (le Secours populaire, le CIMADE, Aide à toute détresse, ATD-Quart-Monde) ou encore des associations militantes de défense des immigrés.

Le bilan dressé au début des années 1980, dans un nouveau contexte politique, n'est cependant pas satisfaisant. Pour Michel Yahiel, futur directeur, l'action du FAS à cette époque souffre " d'anomalies flagrantes ". Le Fonds est " éloigné du terrain " et ne dispose " d'aucun relais local "; ses actions sont " figées ", " réparties entre 500 organismes relativement anciens, très rarement contrôlés en contrepartie d'une lenteur catastrophique

⁴⁰⁶ Josset Sophie, *op.cit.*, p.39

⁴⁰⁷ Dijoud Paul, " Communication sur la condition des travailleurs immigrés et la politique d'immigration ", Conseil des ministres, 9 octobre 1974 voir aussi Dijoud Paul, " La politique d'immigration ", *Droit social*, n° 5, mai 1976.

⁴⁰⁸ Viet Vincent *op.cit.*, p.330.

dans le paiement des subventions ”⁴⁰⁹. A l’heure de la décentralisation, nous l’avons vu, le FAS ne manquera pas le rendez-vous de la “proximité”. Dès 1983, il se régionalise (*cf. supra*) avec pour but et corollaire l’augmentation du nombre d’organismes financés et sa présence dans les dispositifs d’action territoriale.

Les réformes institutionnelles qui visent à rapprocher le FAS des “organisations intervenant sur le terrain” ont croisé l’autre événement majeur des années 1980 que fut la réintégration, en 1981, des associations d’étrangers dans “le droit commun” de la loi de 1901. Les contours du “réseau-partenaire” du FAS en furent redessinés de manière importante. De 1983 à 1989, le nombre d’organismes financés fit plus que tripler passant de 859 à 2800, mais surtout, le réseau FAS s’ouvrit progressivement aux “associations nouvelles”, comme on les appelle à l’époque.

Dès 1986, les travaux entrepris par les CRIPI (*cf. supra* chapitre deux) posent le problème du soutien à apporter au “secteur associatif immigré”. Le rapport de la région Provence-Côte-d’Azur souligne ainsi “la nécessité de favoriser la vie associative en milieu immigré et sa capacité d’organisation” et fait de son “développement et promotion” l’objectif central du programme d’actions. En 1988, le rapport Hessel consacre une partie de son chapitre traitant des politiques sociales de l’insertion au mouvement associatif⁴¹⁰. Sous le titre évocateur de “Les immigrés, agents actifs de leur insertion dans la société française”, les auteurs font le constat d’une “explosion du mouvement associatif lié à l’immigration” : on dénombrerait désormais entre 6000 et 7000 associations “émanant des populations immigrées” dont environ 1100 de l’immigration portugaise, 900 de l’immigration maghrébine, 550 de l’immigration italienne, 380 de l’immigration turque. Caractérisées par leur “implantation locale” et une préoccupation pour “les questions quotidiennes”, ces associations prennent part à la vie sociale, s’efforcent d’être reconnues comme interlocuteur et le plus souvent y parviennent :

“Les difficultés économiques et sociales rencontrées par les nombreux immigrés vivant dans les communes forment la première explication de la vigueur de ce mouvement associatif qu’il faut par ailleurs mettre en rapport avec la décentralisation; celle-ci a en effet bouleversé la vie locale et a rapproché les centres de décision des populations concernées ”⁴¹¹.

Pour les auteurs du rapport, un “mouvement associatif autonome” de l’immigration succède ainsi à une “phase communautaire”, animée essentiellement par les amicales, dont le but était de maintenir des liens avec les pays d’origine, puis à une “phase

⁴⁰⁹ Josset Sophie, *op.cit.*, p.72.

⁴¹⁰ Hessel Stéphane, *Immigration : le devoir d’insertion*, *op.cit.*, pp. 303-307.

nationaliste ” qui avait trouvé ses origines dans les luttes pour la décolonisation et qui, en l’absence de reconnaissance officielle du droit d’association des étrangers, avait noué des liens étroits avec le mouvement social français⁴¹². Ni relais des pays d’origine, ni faction de mouvances politiques, les nouvelles associations sont tournées vers “ les problèmes propres aux groupes immigrés ” dont ils essayent d’améliorer les conditions de vie quotidienne. Ce sont désormais les défenseurs légitimes des “ intérêts matériels et moraux de la migration ”, qui ne sauraient être exclusivement gérés “ dans le cadre des relations internationales [...] par les préposés des Etats des pays d’origine ”, ni non plus être remis “ à la protection ou à l’assistance d’organisations constituées par des nationaux français ”⁴¹³. A l’heure où “ la solidarité n’est pas une assistance aliénante est coûteuse, mais le soutien apporté à la remobilisation collective ”⁴¹⁴, le mouvement associatif immigré “ devient un élément de réponse au problème d’expression, de désagrégation et d’organisation des populations immigrées ”⁴¹⁵.

“ Que le mouvement associatif issu de l’immigration, venu tard sur la scène publique, reçoive des moyens des collectivités locales ou du FAS, lui permettant de fonctionner, semble légitime, même si cela se traduit par une légère réduction des financements traditionnellement accordés aux associations françaises s’occupant d’immigrés ” - concluent les auteurs⁴¹⁶.

La loi de 1981 fera en effet accéder “ une bonne partie de ces associations ” aux subventions du FAS⁴¹⁷. Certains travaux évaluent à plus de 1 000 “ les associations issues de l’immigration ” soutenues par le Fonds au début des années 1990 pour un total de 3500 organismes financés⁴¹⁸. Seulement voilà, les estimations en la matière ne sont pas aisées à établir, tant la confusion est grande et selon toute probabilité volontaire sur les réalités que recouvre le vocable “ issu de l’immigration ”, adopté dans la foulée pour les décrire. Le décret restrictif de 1939 était fondé sur la catégorie juridique de la nationalité. De même, la loi qui l’abrogea en 1981, restaura le droit pour celles des associations qui comptaient des étrangers dans leurs conseils d’administration ou parmi leurs adhérents. “ Associations d’étrangers ” ou “ étrangères ” ne semblait pourtant pas une appellation appropriée, ni non plus celle concurrente d’ailleurs “ d’associations immigrées ”. Les immigrés n’étaient pas

⁴¹¹ *ibid.*, pp.304-305

⁴¹² Les années 1980 voient notamment le déclin du rôle joué par les Amicales pour les ressortissants des pays du Maghreb.

⁴¹³ *ibid.*, p.307

⁴¹⁴ Dubedout Hubert, *Ensemble refaire la ville*, *op.cit.*

⁴¹⁵ Hessel Stéphane, *Immigrations : le devoir d’insertion*, *op.cit.*, p.307.

⁴¹⁶ *ibid.*, p.306.

⁴¹⁷ Intervention de Laurence Mayeur, Directeur des études du FAS au colloque organisé par l’ADRI sur les associations issues de l’immigration, le 24 avril 2000 à Paris.

⁴¹⁸ Cordeiro Albano, “ Les associations ciment d’un nouveau peuplement ”, *Accueillir*, n°197, p.38.

nécessairement étrangers ; la référence exclusive à la migration pouvait paraître à raison réductrice.

Une des premières recherches que le FAS commandite pour connaître mieux ces réalités, prit pour objet “ les associations créées après 1981 qui comptent une présence majoritaire d’immigrés au sein de leur conseil d’administration ”⁴¹⁹. La lecture des objectifs déclarés en préfecture, réalisée par les auteurs, fait ressortir à l’époque des revendications ethniques fortes. L’examen des actions mises en place révèle, en revanche, des enjeux avant tout locaux : rien ne permet de déceler “ des logiques d’insertion sociale différenciables de celles, impulsées par des associations non marquées au point de vue de l’ethnicité ”. Une deuxième étude commanditée par le FAS quelques années plus tard renouvelle ces conclusions⁴²⁰. Le dépouillement de 60 demandes de subventions adressées aux FAS montre que la plupart de ces associations ne se reconnaissent pas uniquement dans leur appartenance à l’immigration : le tiers avaient adopté des appellations neutres, alors que les deux tiers autres se définissaient également comme des associations de femmes, de jeunes etc. Si la référence à l’immigration était généralement revendiquée, elle était rarement valorisée, mais plutôt présentée comme un handicap ou une spécificité indépassable : ces associations étaient majoritairement porteuses d’une “ logique de reproduction ” visant à “ adapter les immigrés à la norme sociale en vigueur ”⁴²¹.

Le vocable “ issu de l’immigration ” s’impose, pour partie, en écho à cette attitude universaliste adoptée par les associations à une époque marquée par l’arrivée sur la scène publique des “ jeunes issus de l’immigration ”, dont également des militants associatifs. Terme mou, “ issu de l’immigration ” permet d’englober utilement des réalités empiriques très différentes, qui n’auraient en commun au fond que le fait d’être également la cible des politiques publiques d’intégration⁴²². On tenta de lui donner un caractère plus sérieux et scientifique en parlant de “ ANI ” -associations nées de l’immigration ou encore de “ MAII ”- mouvement associatif issu de l’immigration. Il ne reste pas moins que, privilégiant une définition formelle, ces termes éludent les questions de fond – s’agit-il d’associations sociales, communautaires, ethniques ?

L’appellation ethnique brille ici par son absence : comment qualifier en effet d’*ethnique* une pratique conçue de plus en plus comme l’expression même de la citoyenneté ? La difficulté pour les pouvoirs publics qui demandent aux associations d’être civiques et de

⁴¹⁹ Chafi Malika, Les associations issues de l’immigration depuis la loi de 1981, FAS-DR PACA, 1989, p. 2 Elles étaient 40 à avoir déposé une demande de subvention au FAS-PACA en 1987.

⁴²⁰ Fayman Sonia, Keil Micheline, *Les associations issues de l’immigration dans la politique d’intégration en PACA*, FAS, 1992.

⁴²¹ “ Les associations issues de l’immigration dans la politique d’intégration en PACA ”, Migrations & Etudes, février 1993, p.2.

⁴²² Pour les auteurs du rapport précédemment cité, l’appellation “ association née de l’immigration ” répond avant tout au fait que ces associations, au demeurant très hétérogènes, sont désignées par leur entourage et les institutions en référence à l’appartenance ethnique des fondateurs Cf., Fayman Sonia, Keil Micheline, *Les associations issues de l’immigration dans la politique d’intégration en PACA*, op.cit.

servir “ l’intérêt collectif ” avant tout est évidente, tout comme la prégnance de l’antinomie républicaine traditionnelle entre ethnique et civique.

Basées sur ces catégories équivoques, les études produites avec le concours des pouvoirs publics entretiennent plus ou moins délibérément le flou quant à la nature des préoccupations associatives. Aujourd’hui combien compte-t-on au sein des associations dites “ issues de l’immigration ” d’associations créées par des jeunes Français autour de problèmes “ purement ” sociaux est une question sans réponse. Tout se passe comme si, à peine dévoilée par la liberté associative, la question de la diversité est de nouveau recouverte d’un voile d’ignorance, masquée par des termes englobants, mise à distance par une attribution sélective des financements qui permet de réorienter les actions associatives “ sur le champ de l’intégration ”.

Il demeure toutefois dans les tablettes du FAS, au moins une catégorie de partenaires pour qui l’étiquette “ communautaire ” est difficile à bannir. Ce sont des associations d’immigrés, déclinées par nationalités, arborant les noms et les couleurs des pays et régions d’origine. Pour les administrateurs du FAS, elles correspondent bien à un secteur d’intervention, mais leur place semble marginale au regard de l’ensemble des actions soutenues. C’est en partie pour cela qu’un groupe de réflexion sur la collaboration avec ces associations, désignées pour l’occasion comme “ associations à base communautaire ” est mis en place à partir de 1998 au sein du FAS. Ses travaux soulèvent le problème de l’appellation : le terme “ communautaire ” paraît utile en tant qu’il permet de désigner des associations intervenant auprès d’un public déterminé, défini le plus souvent par son origine sans pour autant laisser entendre “ la reconnaissance de l’existence en France de différentes “ minorités ethniques ” ”⁴²³; il continue néanmoins à susciter des réticences et les connotations négatives qui lui sont attachées “ gênent l’obtention de financements publics ”. Le soutien du FAS dans ce domaine va aux fédérations, les “ têtes de réseaux ” qui doivent appuyer par la suite leur sections ou associations membres : en 2000, 16 “ associations à base communautaire ” ont été financées au niveau national par l’établissement pour un montant total d’environ 1 million d’Euros afin principalement de soutenir le développement de la vie associative au sein de la communauté, mais aussi pour défendre ses intérêts, promouvoir les cultures et les langues d’origine, mener des actions à caractère social auprès de leurs ressortissants⁴²⁴.

⁴²³Document interne FAS.

⁴²⁴Par ordre décroissant des financements : ELELE/MCT (Migrations et cultures de Turquie), FACEEF (Fédération d’associations et centre d’Espagnols émigrés en France), FPCR (Fédérations des tunisiens pour une citoyenneté des deux rives), CCPF (Coordination des collectivités portugaises de France), ATF (Association des Tunisiens en France), ATMF (Association des travailleurs marocains en France), AMF (Association des Marocains en France), ACB (Association culture berbère), FAPF (Fédération des associations des Portugais de France), ATTF (Association des travailleurs de Turquie de France), CRAIT (Conseil français des associations immigrées de Turquie), CALIF (Centre d’accueil pour l’intégration et l’entraide libano-français), Accueil cambodgiens, Dental Fuuta, Tooro, FAFRAD (Fédération d’associations franco-africaines de développement), FUAF (Fédération des unions des Alévis en France), MOHA, AMF (Assemblée des Maliens en France),

Traditionnellement, les organisations spécifiques des migrants représentent un intérêt pour le Fonds en ce qu'elles permettent de résoudre, en dehors des considérations sur l'altérité ou l'ethnicité, les problèmes de définition des publics. Créé pour mener une action au profit des populations immigrées, le FAS a besoin en effet de " relais locaux " pour pallier les catégories volontairement déficientes à cet endroit de l'action publique. Comme cela nous est apparu par exemple dans l'organisation de la lutte antidiscriminatoire :

" Une façon de résoudre les difficultés de définition des publics de l'établissement résiderait dans le pari fait sur le dynamisme local des intéressés : là où une association même de fait se crée, se donnant pour but d'agir pour l'intégration, là serait le public."⁴²⁵

Et lorsqu'on parie sur le " dynamisme local ", comment écarter les mobilisations ethniques des migrants, vecteur important d'action collective et d'engagement volontaire :

" ... la simple constitution d'une association est en soi la marque d'un dynamisme, de l'enclenchement d'un processus qu'il faut encourager, relayer, aider à se généraliser. C'est d'ailleurs à ce titre -mais à celui-là seulement- que l'établissement peut reconnaître la communauté comme un fait social à partir duquel des processus d'intégration peuvent se construire. Il n'est pas utile de reprendre la rituelle dénonciation de la communauté à laquelle le FAS souscrit volontiers : il s'agit là de constater que, sans valider la communauté comme une personne morale, ni accepter sa persistance comme corps social, elle existe de fait et constitue en elle-même un lieu de socialisation ou de solidarité. Il revient à l'établissement de capitaliser sur ce dynamisme pour l'exploiter au profit à la fois de l'émancipation et de l'intégration de l'individu"⁴²⁶.

L'intérêt stratégique du Fonds pour les associations " communautaires " s'appuie donc sur deux types d'arguments qui, pour être intimement liés dans les discours programmatiques, ne demeurent pas moins à distinguer sur un plan analytique : conçu pour agir en direction des immigrés et à défaut de constituer des services spécifiques, le FAS a besoin de relais pour " cibler " ses actions ; mais, plus qu'un instrument pour l'action publique, à l'heure de la citoyenneté participative, l'association devient le gage même d'une intégration réussie, et doit donc être valorisée en tant que telle. De la problématique traditionnelle des " relais " à celle de la " participation ", un glissement sémantique et pratique s'accomplit, faisant de l'ethnicité un vecteur de mobilisations collectives, et un " lien social "

FETAF (Fédération des travailleurs africains en France).

⁴²⁵ FAS, *Orientations stratégiques 1999-2001*, p.15.

⁴²⁶ *ibid.*

qu'il convient de cultiver et d'enrichir. Faut-il relever dans ces évolutions l'implication croissante, depuis une dizaine d'années, du FAS dans la Politique de la ville ?- c'est en tout cas l'hypothèse que je propose d'étudier ici.

L'entrée du FAS dans les dispositifs de DSU en 1990 (cf. *supra* chapitre deux en particulier) apparaît en effet rétrospectivement comme le second élément marquant des deux dernières décennies avec des incidences importantes sur l'action du Fonds. Désormais, deux types de procédures s'offrent aux associations : celle des actions dites " ordinaires " du FAS et celle des actions conduites au titre de la Politique de la ville. Ces dernières sont appelées à prendre de l'importance tout au long des années 1990, au fur et à mesure que grandit l'implication de l'établissement dans les nouvelles politiques territoriales et que son budget augmente. En 2000, le Fonds participe à plus de 200 contrats (cf. *supra*); avec 10 500 dossiers financés il est le troisième " banquier " des associations de la Politique de la ville (10 % des crédits consacrés aux contrats de ville), derrière l'Etat (42%) et les communes (27%)⁴²⁷; 65% des actions soutenues par l'établissement ont lieu sur les territoires de la Politique de la ville. Dans le département du Val d'Oise où j'ai mené l'enquête, cette proportion avoisine même les 100% : la presque totalité des opérations conduites par le Fonds le sont dans le cadre des contrats de ville. Dix ans après " l'entrée du FAS " en Politique de la ville, une grande partie de son action passe désormais par ce dispositif. La proximité des méthodes a eu pour conséquence de faciliter les synergies : tout comme les programme du FAS, ceux de la Politique de la ville reposent en très grande partie nous l'avons vu sur la mobilisation associative.

Le fait que l'action du FAS soit fondue ainsi dans la Politique de la ville a eu des conséquences d'ordre à la fois institutionnel et idéologique. A son entrée dans le DSQ avec le dispositif des " sites-pilotes pour l'intégration " en 1990, le Fonds avait financé entièrement les opérations mises en place. Mais dès 1993 et la première génération des contrats de ville, le principe de " complémentarité " est instauré : désormais le FAS ne fera que cofinancer les actions à hauteur de 50% maximum, le reste étant complété par des crédits dits de " droit commun " (même s'il s'agit ici d'un " droit commun " "exceptionnel " rappelons le qui est celui de la Politique de la ville). Le soutien du FAS à un organisme ou association entraîne donc théoriquement l'intervention d'autres " partenaires " comme l'Etat, les collectivités territoriales ou encore la CAF. Il en résulte ainsi, tout d'abord, la démultiplication des crédits. Pour une même contribution du FAS, les fonds mobilisés en soutien aux " acteurs de l'intégration " seront au moins doublés. Mais de manière peut-être plus significative encore, les préoccupations portées jusque-là exclusivement par le Fonds vont se communiquer à

⁴²⁷ Sandrier Jean-Claude, *Associations et Politique de la ville*, op.cit., p 40.

d'autres organisations, amenées ainsi à s'approprier progressivement la problématique de l'immigration, considérée traditionnellement comme le " pré carré " du FAS, et à s'ouvrir aux associations des migrants, jadis ses clients " exclusifs ".

Les études et bilans produits avant 1993 font le constat de la difficulté à faire prendre en compte par les institutions les actions en direction d'un public immigré, surtout lorsqu'elles sont portées par des " associations communautaires " ⁴²⁸. " Il existe ainsi de fait sinon de droit, un " réseau FAS " d'associations qui tirent de cette source leurs principaux moyens financiers et auxquelles d'autres subsides ne sont accordés qu'avec la plus grande parcimonie " ⁴²⁹. Parce qu'elles s'adressent à un public immigré, ces associations, qu'elles soient particularistes ou universalistes, qu'elles le veuillent ou non, " sont perçues comme les associations du FAS et elles-mêmes considèrent le FAS comme l'outil premier de leur survie, notamment lorsque [...] les subventions émanant d'autres administrations leurs sont refusées sous prétexte qu'elles " émargent au FAS " ⁴³⁰.

En 2000, une génération de contrats de ville plus tard, des études commanditées par l'établissement montrent que les crédits FAS représentent en moyenne à peine 5% des budgets des associations financées, le complément venant essentiellement des municipalités et de la Politique de la ville ⁴³¹. En seulement quelques années, grâce aux " partenariats " instaurés par les politiques urbaines, la problématique de l'immigration et ses agents inconditionnels, les associations de l'immigration, seraient sortis de la réserve qui leur fut aménagée par le FAS. Elles formeraient désormais un objet social dont l'usage se banalise et popularise à la fois. Libre à chaque institution d'y faire appel en fonction de sa logique propre : la CAF pour des " animations globales " (fêtes de quartier) ou une action familiale (sorties) ; la ville pour leur participation aux événements locaux, le DSU pour la " création de lien social ", etc. En 1995, une année à peine après le démarrage des contrats de ville, le FAS enregistre une progression sans précédent du nombre d'associations qui le sollicitent (+ 30% en un an) ⁴³². Le nombre d'organismes financés croît également dans des proportions plus fortes qu'auparavant : on en dénombre plus de 7000 en 2000 pour un budget d'intervention d'un Milliard de Francs, contre 5000 en 1995. Les orientations récemment prises par l'établissement, dans le sens d'un retrait du " traitement social de l'immigration ", d'actions occupationnelles ou généralistes soutenues jusqu'ici en raison simplement de l'importance " de fait " de la population immigrée parmi le public accueilli, ne

⁴²⁸FAS, *Bilan des sites pilotes pour l'intégration*.

⁴²⁹Fayman Sonia, Keil Micheline, " Les associations issues de l'immigration dans la politique d'intégration en PACA ", *Migrations & Etudes*, op.cit., p.6

⁴³⁰ibid., p.5.

⁴³¹Blanc Michel (dir.), *Les emplois générés par les organismes bénéficiant d'un financement du Fonds d'action sociale: une comparaison entre deux régions Lorraine et Rhône-Alpes*, FAS-LASTES-GRS, 2000. Murat Hervé (dir.), *Etude sur les emplois dans les associations cofinancées par le Fonds d'Action Sociale : une comparaison entre deux régions, Alsace et Midi-Pyrénées*, FAS-Hervé Murat Consultants, 2000.

signent-elles pas aujourd'hui les retombées de ces évolutions ?- il est sans doute trop tôt pour le dire.

Le rôle joué par le DSU apparaît en revanche avec clarté : l'intérêt pour la " participation des habitants ", la légitimité conférée aux associations " de proximité " a ouvert aux associations des migrants de nouvelles perspectives d'expression et de reconnaissance institutionnelle. D'autant que les années 1990 coïncident avec un " nouvel âge de l'associationnisme immigré " : le militantisme politique, la lutte antiraciste et la revendication civique qui marquent la décennie précédente dans l'esprit des Marches pour l'égalité ont cédé la place à des actions locales à caractère avant tout social⁴³³. Devenues locales et sociales, les associations des migrants sont cooptées par les pouvoirs publics dans la lutte de proximité contre l'exclusion. Au premier rang du *volontariat local*, elles se fondent dans le creuset des politiques urbaines qui, partant, proposent une nouvelle interprétation de leur rôle en termes de lien social, de responsabilisation des habitants ou d'auto-prise en charge. Si l'appellation communautaire bénéficie aujourd'hui d'une réception plus large dans les pratiques institutionnelles, de plus en plus acculturées à la méthode DSU, ne faut-il pas y voir un apport du *développement*, dont elle fut un des attributs historiques ?

Ainsi, paradoxalement, les travaux conduits en 2000 par les administrateurs du FAS montrent des évolutions importantes : vingt ans après la loi de 1981, le principe du soutien public aux organisations des migrants est acquis ; les nouvelles questions portent sur sa généralisation au sein d'organismes et d'institutions dits de " droit commun ". Une telle évolution se serait sans doute produite du fait seul de la libéralisation du régime des associations " étrangères " et de leur admission à la gestion et à l'exécution du service public. Reste que la Politique de la ville, lieu médiatique, en quête d'innovation sociale où différents acteurs viennent mettre en commun leurs moyens et préoccupations, a été à la fois le creuset et l'emblème de ces changements. Elle aurait ainsi contribué à banaliser et à populariser le soutien à ces associations, en leur conférant une nouvelle légitimité : plus que l'instrument d'une politique publique d'intégration, elles sont désormais un élément de la société et du tissu social qu'il convient de cultiver, encourager, etc..

⁴³² La lettre du FAS, n°46, 1996, p. 2

⁴³³ Sur ce point les conclusions des trois études commanditées par le FAS au milieu des années 1990 sont entièrement concordantes : Withol De Wenden Catherine, Leveau Rémy, *Associations créées des les années 1980 par les jeunes militants issues de l'immigration*, FAS-CERI, 1996 ; Boubeker Ahmed, Battegay Alain, *Parcours et mouvances associatives entre affirmation d'un droit de cité et mouvances associatives*, FAS, 1996; Fayman Sonia, *Le devenir d'associations créées dans les années 1980 par des jeunes issus de l'immigration*, FAS-ACT Consultants, 1996. Voir aussi à ce sujet Battegay Alain, Boubeker Ahmed, " Les voies associatives. Dynamique des liens associatifs et construction de territoires ", *Les aléas du lien social*, Paris, la Documentation française, 1997, pp. 123-145. Withol De Wenden Catherine, " Que sont devenues les associations civiques issues de l'immigration ", *Hommes et Migrations*, n°1206, mars-avril, 1997, pp. 53-66. Leveau Rémy, Withol De Wenden Catherine, *La Bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, Paris, CNRS Editions, 2001.

Peut-on pour autant parler d'une politique de reconnaissance au sujet de ces relations en développement entre les organisations spécifiques des migrants et de descendants et les pouvoirs publics ?

2-3. Le soutien aux associations ethniques, une politique de reconnaissance?

Si la contribution des associations d'immigrés à un renouveau civique et démocratique a été largement soulignée, l'aspect inverse de la contribution de leur reconnaissance par les pouvoirs publics à l'institutionnalisation dans un espace laïc et républicain de formes d'expression collective à dimension ethnique ne fait pas l'objet d'analyses particulières. Pourtant,

“ ... nul doute que dans l'esquisse de dialogue social avec les associations issues de l'immigration par lequel on a tenté de suppléer au défaut de progrès vers une qualification civique, politique des immigrés eux-mêmes, même des associations marquées par une idéologie religieuse très spécifique se sont vues reconnaître une place ”⁴³⁴.

“ La démarche associative est aujourd'hui pour les étrangers qui ont décidé de s'installer dans notre pays, sinon le seul moyen, du moins le plus approprié, pour s'exprimer collectivement, faire connaître leurs attentes et faire valoir leurs droits au sein d'une communauté nationale ...” - écrit André Jeanson, ancien président de la FONDA dont les travaux avaient contribué en 1981 à l'adoption de la nouvelle loi⁴³⁵.

D'après Claude Jacquier, l'allégeance à la *participation*, “ formulation typiquement française ”, a pour rôle de colmater une brèche ouverte par le déni de la *communauté*, dimension historique pourtant essentielle, mais emportée avec les corporations dans le vent révolutionnaire⁴³⁶. Pour Jean-Pierre Worms, l'investissement associatif est bien un investissement de la sphère publique par des forces de différenciation à l'oeuvre dans la société civile, “ un mode d'entrée dans l'espace public proche de celui que l'on récuse lorsqu'il s'agit de minorités culturelles ”⁴³⁷.

Les associations sont en effet des groupements affinitaires, créés pour défendre des intérêts, poursuivre des buts communs en rapport avec une condition sociale, marquée ici par l'expérience de la migration et de l'altérité. Le soutien public à des groupements

⁴³⁴Belorgey Jean-Michel - Président de la mission interministérielle pour la célébration de la loi de 1901, “ La loi de 1901: le triomphe de la laïcité ”, *La lettre du FASILD*, n°56, janvier 2002, p.8.

⁴³⁵La Tribune Fonda - “ Editorial ”, n° 149, juin 2001, p. 5.

⁴³⁶Jacquier Claude, *op.cit.*

constitués sur une base ethnique ou religieuse, peut-il être analysé dès lors comme une prise en compte de l'ethnique par les politiques publiques, voire comme une politique de reconnaissance ?

C'est en tout cas un des aspects des politiques multiculturelles développées au Canada⁴³⁸. En France, comme nous avons pu nous en rendre compte par les développements qui précèdent, la situation est plus nuancée : d'une part, par un choix de vocabulaire mais pas seulement, ces associations sont absorbées dans un ensemble *d'associations volontaires* qui agissent au nom du lien social et de la démocratie locale ; d'autre part, le soutien public à leur égard est contingent des actions mises en place - elles ne sont financées que dans la mesure où leurs objectifs sont en adéquation avec ceux des programmes de l'Etat. D'après le directeur du FAS, elles sont confrontées en réalité à une "commande publique clandestine", qui vise clairement à les "structurer sur le champ de l'intégration"⁴³⁹.

Dans son plan stratégique, le FAS s'assigne "le devoir impératif de n'avoir pour but ultime que l'intégration" et de ne prendre en compte "l'intérêt propre d'un organisme" que "dans la stricte mesure de son importance au regard de l'intégration des immigrés" :

"La position du FAS en direction du tissu associatif, n'est nullement une politique associative en tant que telle, mais le choix de privilégier certains modes de structuration ou d'action servant la mission d'intérêt général"; pour cela, "il procédera, si nécessaire, à un examen des valeurs de référence ou du positionnement social de la structure [subventionnée]"⁴⁴⁰.

Les préoccupations identitaires sont pourtant bien présentes dans le travail associatif. Quel objet social en rapport avec leur condition les immigrés pourraient-ils en effet poursuivre exclusivement entre eux ? Lieu de sociabilité et de convivialité communautaire, outil de mobilisation, les associations, partie intégrante "des institutions des migrants", sont également les gestionnaires d'une culture originelle qu'elles s'efforcent de préserver et de reproduire⁴⁴¹. Il est d'ailleurs à cet endroit significatif, qu'alors que l'Etat cherche à les mobiliser sur des questions urbaines et sociales, ces associations affichent une dimension

⁴³⁷ Worms Jean-Pierre, "Citoyenneté commune et différenciation culturelle", *Hermès*, 23-24, 1999, p.117.

⁴³⁸ Sur ce point voir, par exemple, Bertheleu Hélène, "Une politique de l'équité ? Des mesures et leurs effets dans trois secteurs de la société canadienne : associations ethniques, vie scolaire et sphère du travail", *op.cit.*

⁴³⁹ Intervention d'Olivier Rousselle, directeur du FAS au colloque organisé par l'ADRI sur les associations issues de l'immigration, le 24 avril 2000 à Paris

⁴⁴⁰ FAS, *Orientations stratégiques 1999-2001*, p.75 et 78.

⁴⁴¹ Doytcheva Milena, "Action associative, leadership et entreprise ethnique. Les associations bulgares à Paris", Simon-Barouh Ida (dir.), *Dynamiques migratoires et rencontres ethniques*, Paris, l'Harmattan, 1998.

ethnique, là où dans d'autres pays des logiques par exemple résidentielles se révèlent tout aussi fédératrices et mobilisatrices⁴⁴².

Il s'agit donc pour les pouvoirs publics de trouver un compromis acceptable entre deux orientations. D'une part, " le légitime refus des communautarismes, des ghettos ne doit pas conduire à mener à l'encontre des groupements affinitaires à base nationale ou ethnique, une politique de dissuasion"⁴⁴³. D'autre part, l'intégration conçue essentiellement comme un processus d'émancipation citoyenne et de convergence demeure l'objectif officiel des politiques publiques. Une synthèse est toutefois possible. Elle l'est d'abord dans la forme : le fait de financer des actions et non des structures permet de sortir du " faux problème " que constitue le fait de savoir si une association est communautaire ou non, car ce n'est pas tellement " son identité " que les " compétences mises en oeuvre qui importent " - concluent les administrateurs du FAS, réunis pour travailler sur le thème des " associations à base communautaire " :

Le FAS soutiendra une structure à base communautaire dans la stricte mesure où les bénéficiaires de l'action demeurent des individus, indifférenciés et non sélectionnés par rapport à une identité communautaire, dans un esprit d'ouverture, d'échange; [il] exigera des associations culturelles où à référence culturelle qu'elles adhèrent aux principes fondamentaux reconnus par la loi de la République et conduisent des actions d'intérêt général non limitées à ceux adhérant à leur croyance "⁴⁴⁴.

Le projet, innovation méthodologique centrale des nouvelles politiques publiques, devient la clé de cette séparation, transposition involontaire ou délibérée dans la gestion administrative et bureaucratique d'un principe de coupure, parallèle à la distinction entre sphères " privée " et " publique ". Instrument technique, procédé formel, il permet de séparer utilement ce que les pratiques mêlent de manière complexe et, partant, d'éluder des questions de fond. Il est ainsi possible -en théorie du moins - qu'une association " musulmane " pour emprunter le terme relevé dans l'enquête, œuvre pour l'enseignement coranique des jeunes tout en portant " séparément " une " action d'intégration ", à dominante plutôt sociale. Le lien entre " identité musulmane " et " intégration " étant ici tacitement réglé par la séparation du " projet ", l'acception traditionnelle de l'*intégration* n'est pas par conséquent questionnée.

⁴⁴²C'est ce que montre Jacques Barou dans une étude sur les politiques de la ville au Pays-Bas : les populations immigrées y ont tendance à participer davantage à partir d'associations constituées sur une base résidentielle cf. Barou Jacques, " Politique d'intégration et Politique de la ville aux Pays-Bas ", *Migrations études*, n° 73, juin 1997.

⁴⁴³Belorgey Jean-Michel - Président de la mission interministérielle pour la célébration de la loi de 1901, " La loi de 1901: le triomphe de la laïcité ", *op.cit.*, p.7.

⁴⁴⁴FAS, *Orientations stratégiques 1999-2001*, *op.cit.*, p. 78.

Une synthèse plus poussée entre identité et intégration est toutefois également esquissée. Pour ses partisans :

“ La loi de 1901 a légitimé les affinités, les intérêts spécifiques entre lesquels se partage le corps social...(qui) sera d'autant mieux armé pour traiter des différences multiples qui le constituent qu'elles ne seront pas tuées mais nommées (...) ”

Plus que d'une uniformité, facteur d'atonie ou d'agressivité , la vie civique s'enrichit de l'altérité (...) la reconnaissance et la valorisation mesurée de l'altérité peuvent par conséquent servir de point d'appui au traitement des pathologies sociales qui s'enracinent dans cette atonie ou agressivité. ”⁴⁴⁵

C'est la voie explorée également me semble-t-il par les politiques urbaines, amenées à encourager et à soutenir pour elles-mêmes, ainsi que pour leurs vertus sociétales et civiques supposées, les mobilisations diverses issues de la société civile y compris lorsqu'elles sont fondées sur l'ethnicité. La dynamique participative, la rhétorique du lien social qui y est intimement liée œuvrent ainsi pour une relégitimation des attaches communautaires, classiquement refoulées et invisibilisées par l'action publique au nom de l'abstraction du citoyen. Une nouvelle interprétation du civisme est au cœur de ces changements : lorsque la citoyenneté se décline de manière privilégiée en termes de participation, le particulier, objet de déni au chapitre de l'universalité républicaine, pourrait-il peut-être conquérir un nouveau droit de cité.

⁴⁴⁵Belorgey Jean-Michel - Président de la mission interministérielle pour la célébration de la loi de 1901, “ La loi de 1901: le triomphe de la laïcité ”, *op.cit.*, p.7.

CONCLUSION DE LA 1^{ÈRE} PARTIE

Un parallèle plus ou moins explicite est établi aujourd'hui entre multiculturalisme et Politique de la Ville. Ce qui l'étaye en premier est en général l'idée de discrimination positive, de traitement préférentiel dont usent à grande échelle les nouvelles politiques urbaines. À cette première considération centrale, s'ajoute une deuxième, envisagée souvent de manière plus intuitive qui est celle de la *convergence de fait* entre immigration et territoires de l'exclusion. L'analyse minutieuse des termes de l'équation qui conduit à trouver en France l'équivalent des quotas américains, nous conduit à envisager non pas un mais trois facteurs de changement, mettant à l'épreuve l'universalisme du "modèle français". Au terme de l'enquête sur les aspects politiques et institutionnels du Développement social urbain, il se dessine en effet trois voies d'innovation dans le traitement politique et social de l'immigration en France.

La première est celle relative au développement de mesures de discrimination positive, rompant avec les aspirations à un traitement général et universaliste du "modèle républicain". Avec la montée en puissance de la Politique de la ville, les catégories territoriales en sont devenues l'instrument privilégié. Initiées par une série d'accords contractuels entre l'Etat et les communes tout au long des années 1980, elles ont été bureaucratisées dans la décennie suivante et leurs usages se sont diffusés dans différentes sphères de la société, bien au-delà des périmètres d'action des politiques urbaines. Dans ses "usages dérivés" qui caractérisent les périodes les plus récentes la *discrimination positive territoriale* dessine un parallèle des plus évidents avec les mesures de *l'affirmative action* américaine.

La deuxième critique du "modèle français" est celle spécifiquement liée aux questions de l'immigration. Pour nombre de ses observateurs, la lutte antidiscriminatoire a sonné le glas en France à la fin des années 1990 du "tout-intégration", caractéristique de la période précédente et marqué par une prise en charge essentiellement sociale et généraliste de la problématique. La reconnaissance de l'existence de discriminations raciales et de la nécessité de les combattre conduit ainsi à prendre la mesure d'une certaine ethnicisation des rapports sociaux qu'il s'agit de combattre. Tenir compte des races au présent pour mieux les faire disparaître à l'avenir - tel est un des paradoxes de l'affirmative action

américaine⁴⁴⁶, mais telle semble être également la voie d'une politique antidiscriminatoire. Dans nombre de pays, la reconnaissance institutionnelle de l'existence de groupes minoritaires y a été historiquement liée.

Une dernière critique, non pas logique mais historique, repose sur le processus de démocratisation de l'action publique, engendré avec la décentralisation. Alors que l'Etat est traditionnellement considéré en France comme l'incarnation ultime de l'intérêt général, construit de manière abstraite à partir des catégories fondatrices de la République, la *proximité* a été synonyme au contraire ces dernières années d'ouverture aux sociétés civiles et politiques locales, donc en théorie à la pluralité des points de vue et des logiques d'action qui les composent⁴⁴⁷. Le développement des pratiques de cooptation publique des associations en est l'expression et un des signes les plus palpables. Devenues "partenaires" des pouvoirs publics, les associations dont celles des migrants ont fait entrer dans la sphère publique des préoccupations "privées", particularistes qui en sont théoriquement exclues.

C'est ce dernier aspect que j'ai choisi d'explorer de manière systématique dans l'enquête de terrain. Il y a à cela un certain nombre de raisons négatives et d'autres plus positives. C'est tout d'abord un choix par défaut : que ce soit en matière de discrimination positive ou de lutte antidiscriminatoire, les recherches conduites sur les aspects institutionnels de la problématique ont permis de souligner des "freins au changement" qui semblent réduire le potentiel d'innovation contenu dans ces catégories d'action publique. De nature idéologique ou institutionnelle, ces phénomènes d'inertie témoignent peut-être *a contrario* de l'existence d'un "modèle français", alors même que les efforts intellectuels pour le définir de manière positive ont été sujets à critique. Tout se passe comme si l'ethnicité fait irruption dans l'action publique, plutôt que n'y est véritablement reconnue. A la fois les critiques opposées au "modèle républicain" par les pratiques de la discrimination positive territoriale et par les objectifs de la lutte antidiscriminatoire furent évidentes, à la fois le lien avec ce que j'ai appelé une action multiculturelle l'était moins.

Ainsi, à la différence de que l'on observe dans d'autres contextes nationaux, le lien entre immigration et territoire reste en France seulement implicite. Malgré le processus de rationalisation administrative (ou grâce à elle), le territoire demeure un objet incertain qui opère dans l'action publique comme un nouveau "voile d'ignorance". Il est difficile par conséquent de conclure dans le sens d'une politique de reconnaissance. En matière de lutte antidiscriminatoire, la prégnance du "modèle républicain" est plus qu'idéologique. La construction de référentiels collectifs et de catégories d'intervention sur lesquelles puisse

⁴⁴⁶ Lacorne Denis, *op.cit.*, p. 299.

⁴⁴⁷ Ashford Douglas E., "Decentralizing France : How Socialists Discovered Pluralism", *Western European Politics*, vol. 13, n° 4, 1990, pp. 44-65.

s'appuyer l'action publique y est soumise à interrogation. A défaut de pouvoir définir les problèmes auxquels elle s'attaque, la lutte antidiscriminatoire ne risque-t-elle pas d'être réduite aux principes de généralité et de non-spécificité qui informent auparavant les objectifs de l'intégration.

Au vu de ces considérations, la dynamique associative m'a semblé former l'aspect le plus intéressant, que j'ai choisi d'approfondir dans l'enquête empirique. Il existe à ce choix des raisons également plus positives. La première tient compte des limites que j'ai soulignées des deux orientations précédentes : s'il est difficile d'imaginer aujourd'hui que l'immigration soit érigée en variable déterminante de la discrimination positive territoriale ou que l'action sociale adopte une approche "ethnique" de ses clients, le soutien au mouvement associatif, parce qu'il s'inscrit à l'intérieur même des valeurs républicaines, réinterprétées en termes d'engagement civique et de participation, peut se développer sans résistance idéologique. C'est ainsi par exemple que lorsque la discrimination positive et la lutte antidiscriminatoire font l'objet d'analyses abondantes en matière de multiculturalisme, la problématique associative n'est en général pas mentionnée. Acquis politique pourtant récent, elle semble aujourd'hui aller de soi.

En raison de cette affinité avec la doctrine républicaine, la pratique associative peut être vue comme une manière de faire la synthèse dans les réalisations des différentes questions envisagées ici. En effet, si trois types de mise à l'épreuve ou d'inflexions sont à considérer sur le plan analytique, dans les pratiques ces trois dimensions fonctionnent de manière intégrée. Au plus près de l'action, la pratique associative peut être dès lors analysée, dans nombre de situations, comme le moyen de faire la synthèse de ces différentes orientations, plus ou moins freinées dans leurs logiques propres d'intervention. Dans la mesure où la Politique de la ville est faite entièrement par des associations, ce sont elles qui bénéficient des moyens exceptionnels destinés en théorie aux "quartiers les plus en difficulté". En matière d'immigration, que ce soit sur les thèmes de l'interculturel, de la médiation ou plus récemment de la lutte antidiscriminatoire, les associations des migrants sont devenues des partenaires incontournables pour les pouvoirs publics et les agents professionnels, car elles permettent nous l'avons vu de combler un certain nombre de lacunes délibérément laissées en la matière par l'action publique.

J'ajouterais à cet argument pragmatique, un autre plus subjectif. "Défenseur légitime" des intérêts des migrants, les associations apparaissent comme le moyen le plus adéquat eu égard aux valeurs démocratiques contemporaines pour en tenir compte, à l'écart de logiques tutélaires de l'Etat ou de l'administration. D'où l'insistance posée sur le développement des liens avec les organisations ethniques des migrants et de descendants dans des pays se référant explicitement au multiculturalisme comme le Canada.

Une dernière raison a je pense influencé ces choix faits de manière plutôt intuitive au départ. Elle tient au fait que malgré ces nombreux points d'intérêt, le phénomène associatif a été à ma connaissance peu analysé dans la perspective de rendre compte des tensions et des transformations éventuelles du “ modèle français ” d'intégration.

2^{ème} PARTIE

LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS UNE POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ?

Au nom de la participation des habitants, la Politique de la ville contribue à une prise en compte de l'ethnicité dans les politiques publiques autrement que comme source de handicap et de difficulté – une approche privilégiée par l'action sociale. Elle révèle ainsi des transformations en cours dans les modes d'intervention de l'Etat-providence, qui se veut plus ouvert aux sociétés civiles et politiques locales et donc à la pluralité qui les compose, moins empreint d'une axiologie républicaine rigide. C'est cette ouverture hypothétique, étayée dans la première partie de ce travail, que je me suis proposée de mettre à l'épreuve de manière systématique dans l'enquête de terrain. Celle-ci s'est déroulée dans deux villes de la région parisienne, caractérisées chacune par l'importance de populations immigrées, une présence relativement ancienne dans les dispositifs de la Politique de la ville et des contextes municipaux spécifiques.

Ville la plus pauvre du département du Val-d'Oise, Garges-lès-Gonesse compte quelques 41 000 habitants dont plus de 40% de jeunes de moins de 25 ans. Bâtie dans les années 1960 pour accueillir les rapatriés d'Algérie, comme sa voisine la ville de Sarcelles, elle se caractérise par le poids écrasant des logements sociaux collectifs. L'importance de populations migrantes et étrangères est un autre trait marquant - ville de prime installation, Garges compte quelque 25 % de population étrangère. Fièrre d'accueillir "plus de 60 nationalités", elle a vu se succéder dans le temps les populations "rapatriées" d'Algérie, puis une immigration européenne (essentiellement portugaise) et maghrébine, des populations originaires d'Afrique Noire et, derniers en date, les migrants du sud-est asiatique. Archétype de la "banlieue à problèmes", la ville a traversé la totalité des dispositifs de la Politique de la ville : dès 1981, elle bénéficie pour une partie de son territoire de la procédure HVS, puis de celle de DSQ ainsi que des "sites-pilotes pour l'intégration"; depuis 1994, l'ensemble des quartiers gargeois sont inscrits en contrat de ville et la commune capte en la matière l'enveloppe la plus importante du département. En 1995, les élections municipales sont remportées par le RPR mettant fin à près de 50 ans d'action municipale communiste. En 2002, la Maire est réélue au premier tour avec une majorité importante.

Au sud-est de Paris, presque à l'opposé de Garges, la ville de Vitry-sur-Seine présente un profil différent. Elle est deux fois plus grande, par le nombre d'habitants et l'étendue de son territoire ; ses caractéristiques économiques et socio-démographiques (chômage, population jeune, immigration) la rapprochent de la " normale " statistique ; même s'il est important, le parc social locatif y coexiste avec des zones pavillonnaires, des copropriétés, un centre historique; enfin, du fait de la présence sur son territoire d'importantes zones industrielles, la ville dispose de " quelques moyens ". Egalement terre d'immigration, même si dans une moindre mesure, Vitry accueille des populations européennes (portugaises et espagnoles), maghrébines (essentiellement algériennes) et plus récemment issues d'Afrique Noire (Mali) ; les processus d'enracinement y semblent plus développés qu'à Garges. Son entrée dans la Politique de la ville est plus tardive - c'est seulement en 1988, " en sortie de plan ", que certains quartiers vitriots bénéficient du DSQ ; à partir de 1994, la totalité des territoires communaux sont inscrits en contrat de ville. C'est dans le domaine politique qu'apparaissent toutefois les traditions locales - dans le département très " marchaisien " du Val-de-Marne, Vitry, tout comme les communes qui l'entourent, est communiste depuis les années 1920 ; elle continue à illustrer aujourd'hui un mode de gestion et d'action municipale spécifique, caractéristique des " banlieues rouges ".

L'enquête de terrain dont je présentais le déroulement et les modalités pratiques en introduction a permis de conforter un certain nombre d'hypothèses et d'analyses formulées dans la première partie de ce travail, et plus particulièrement celle du développement, dans le sillage de la Politique de la ville, de pratiques institutionnelles locales de recours au monde associatif comme partenaire et acteur des interventions publiques. Au nom de l'égalité de traitement, les associations des migrants et de descendants sont bien prises en compte dans ces processus : elles sont convoquées par les pouvoirs publics locaux en tant que représentantes des communautés immigrées ; par les travailleurs sociaux, en tant que " relais " auprès de leurs publics. Dans ces pratiques souvent coordonnées au plan local par les services du Contrat de ville, des limites sont toutefois posées à la prise en compte et à cette gestion municipale de l'ethnicité. A la faveur d'un *processus de négociation* entre acteurs associatifs et interlocuteurs institutionnels, les premiers mus par une demande de reconnaissance mais aussi de soutien matériel, les seconds par la nécessité alléguée de s'inscrire dans un *cadre* contractualisé à un niveau supérieur (Région, Etat), tout comme par des raisons politiques et électorales, l'action des associations doit, pour être soutenue, s'inscrire dans un canevas d'actions légitimes de la " lutte contre les exclusions " (chapitre IV). En référence à ces actions prescrites ou attendues, j'ai dégagé trois types de mobilisation associative auxquels correspondent différentes stratégies et modes de prise en compte par les pouvoirs publics (chapitre V).

Chapitre IV. Une ouverture potentielle et des réalisations encadrées

1. Les dynamiques du local : les stratégies municipales

Sur le plan local, la gestion de l'associationnisme et de l'immigration ne sont pas l'apanage exclusif du DSU. Interlocuteur premier et incontournable des habitants, les municipalités n'ont pas attendu le développement de la Politique de la ville pour imaginer des modes de relation au mouvement associatif ou des réponses politiques au fait démographique de la diversité culturelle des populations. Ainsi c'est plutôt la constitution d'un "double circuit" qui caractérise l'installation du service du Contrat de ville dans les mairies. Un dispositif à visée avant tout sociale qui se plaît à revendiquer une certaine indépendance du fait de l'engagement de l'Etat complète l'action traditionnelle des services municipaux sujette, on le pense volontiers, à des logiques essentiellement politiques, clientélistes et électorales. Mais ce qui apparaît à première vue comme une superposition serait en réalité à appréhender sur le mode de l'interaction : l'accueil réservé au Contrat de ville dans la gestion municipale semble déterminer les modalités de relation aux associations locales. L'enquête montre, même si le sens de cette relation est difficile à établir avec clarté, que là où la Politique de la ville est fortement intégrée aux stratégies de gestion municipale, comme à Garges, le recours institutionnel au mouvement associatif comme partenaire des politiques locales est fortement développé et les associations des migrants et de descendants ont plus de chances d'y être incluses ; inversement, la prévalence de logiques de gouvernement plus traditionnelles, comme à Vitry, est synonyme d'une gestion essentiellement politique des associations qui les écarte des possibilités de développement offertes par le déploiement des politiques territoriales de lutte contre les exclusions, dont les moyens vont alors en priorité aux agents professionnels et au fonctionnement des structures municipales.

1-1. Les relations au mouvement associatif

Quelle que soit leur couleur politique, les équipes municipales en général et plus particulièrement celles des deux villes dans lesquelles j'ai mené l'enquête s'accordent sur l'importance à donner au développement du tissu associatif. Soit qu'elles y voient un levier électoral important dont le rôle est grand en termes de mobilisation des habitants ; soit qu'elles partagent l'idée d'une conception rénovée de la citoyenneté et de l'action publique, laissant plus de place à l'expression de la société civile.

A Vitry-sur-Seine, il n'existe pas toutefois un service associatif, à proprement parler. C'est une structure dite " Centre culturel " qui en remplit les fonctions. Son histoire commence en 1964 lorsque, comme son nom l'indique, elle est mise en place par la municipalité pour jouer un rôle de service culturel : faire de la programmation de spectacles dans un cinéma en centre ville que la mairie vient de racheter. C'est au début des années 1970 qu'il convient de situer l'intérêt municipal pour le mouvement associatif. Alors que la ville se dote de vrais équipements culturels - un théâtre, une galerie d'expositions, etc. - il est décidé de modifier les statuts du centre pour lui assigner un nouveau rôle :

" Il s'agissait de structurer le développement du mouvement associatif, composante de la vie démocratique, un moyen d'animer la vie sociale et culturelle. Ce pourquoi, connaissant le mouvement associatif et ses particularités - bénévolat, disponibilités réduites, une organisation chaotique qui ne se marie pas avec les rigueurs de l'administration - un service municipal ne semblait pas approprié. Il a été donc décidé de conserver le centre culturel en tant que association de loi 1901, en modifiant ses statuts : il visait toujours à encourager le développement de la vie culturelle et artistique, mais aussi à favoriser le développement et l'expression du mouvement associatif local " (Directeur du Centre Culturel (CCV), entretien 53)

Association para-municipale dont le maire est président, le centre accueille les premières associations vitriotes - un atelier de poésie, des associations de peintres et de sculpteurs amateurs, une cellule d'archéologie. Le mot culture étant pris au sens large, comme " *tout ce qui vise à favoriser l'expression et le développement humain* ", des associations à vocation sociale vont progressivement et malgré quelques réticences de départ, rejoindre celles, artistiques. Les statuts du centre culturel seront de nouveau modifiés en 1993, à la suite de la loi Sapin sur les associations para-municipales. Le maire adjoint chargé des affaires culturelles n'est plus président du centre qui s'administre désormais par une douzaine de représentants d'associations, élus chaque année en assemblée générale. Le conseil municipal continue toutefois d'y être représenté en tant que membre de droit par

trois élus, veillant à l'utilisation des fonds versés par la commune, mais sans droit direct de gestion. Les liens se maintiennent également sur le plan économique : le budget du centre provient essentiellement d'une subvention municipale dont le montant était de 1,6 millions de Francs en 2000. A cette aide s'ajoutent des avantages en nature - des locaux mis à disposition gracieusement, du personnel municipal détaché, etc. :

“ Sans subvention municipale et la volonté politique d'en faire un outil de concertation, de réflexion, de mise en commun d'idées, le centre n'existerait pas. C'était une volonté dès le départ, de permettre au mouvement associatif d'exister à l'intérieur d'une structure plus souple qu'un service municipal. ” - explique son directeur (entretien 53).

Les associations vitriotes qui le souhaitent peuvent adhérer au centre culturel. Elles déposent un dossier composé d'une lettre motivée, des statuts associatifs, du récépissé de déclaration en préfecture et rencontrent le directeur du centre. La décision appartient au conseil d'administration. Pour seul critère de sélection, on souligne la nécessité pour l'association candidate :

“ d'avoir une existence réelle sur la ville; de développer des activités qui aient des retombées directes pour la population vitriote. C'est arrivé 2-3 fois que des associations soient refusées, mais cela demeure rare ”. (idem., entretien 53)

Les associations adhérentes du centre bénéficient d'un certain nombre d'avantages et de services - photocopies, impression de tracts, mise à disposition de salles dans des équipements de quartier dont le centre assure la gestion. Etre membre du centre signifie également une forme de reconnaissance - “ ça peut être un bon point pour réclamer des subventions à la ville ”.

Les subventions aux associations locales demeurent en effet l'apanage du conseil municipal. Chaque année les candidats doivent faire une demande à la mairie. Après instruction de leur dossier, ils se voient, pour la plupart, attribuer une aide d'environ 1000 Francs par an (150 euros). Mais il convient d'ajouter, à cette somme symbolique, un large soutien logistique - des équipements sportifs, des salles, du matériel de toutes sortes jusqu'aux couverts de table, sont gracieusement mis à la disposition des habitants par la ville sur lettre de demande adressée au Maire.

A Garges-lès-Gonesse la relation avec les associations locales est le fait d'un service municipal spécifique - le SAVA, “ Service animation et vie associative ”. Son histoire est beaucoup plus récente, parce qu'elle est liée à l'arrivée de la nouvelle municipalité en 1995. Au sein de l'équipe précédente (PCF), la relation avec les associations revient à “ l'Office

municipal des fêtes”, association para-municipale chargée de l’animation, de la mise à disposition de locaux et de l’aide aux associations. Son fonctionnement accusé de clientélisme est remis en cause à la suite des élections. L’objectif du nouveau dispositif est tourné vers une politique volontaire de développement des associations locales. Selon les procès verbaux des conseils municipaux : *“ Le tissu associatif gargeois est dense. Les subventions aux associations sont primordiales pour la continuité et le dynamisme des activités sociales qu’elles proposent ”*.

La ville souhaite donc leur offrir un interlocuteur unique, chargé de recueillir et de transmettre l’ensemble des informations qui les concernent. Ses missions sont inspirées de celles du Contrat de ville, à l’époque déjà bien implanté à Garges. Le SAVA se propose de conseiller les associations dans leurs démarches de création, de montage de projets et de recherche de financements ; de les soutenir par une aide logistique (mise à disposition de salles et de matériel) et financière - les subventions. Pour cela il met en place une documentation de demande d’une “ aide au fonctionnement ” qu’il adresse tous les ans à environ 150 associations, réputées en activité, parmi les quelques 350 associations gargeoises qu’il recense. Environ 100 dossiers retournent remplis à la mairie. D’après l’élu, ils recevront tous une réponse positive, même si les agents du SAVA s’attachent à instruire les dossiers en faisant *“ des recoupements avec les demandes de salles tout au long de l’année pour apprécier la validité des informations ”* : *“ Il existe des critères d’attribution, mais ils fonctionnent de manière informelle : l’ancienneté de l’association, est-ce qu’elle a fait ses preuves ; les activités qu’elle met en place réellement; sa vocation d’action sociale, d’agir en direction du quartier. La ville a une volonté, c’est de faire en sorte que les gens s’impliquent.”* (agent du SAVA, entretien 8)

Le montant de l’aide accordée est fonction du budget associatif. Elle s’échelonne entre 500 et 5000 francs par an, la majeure partie des associations bénéficiant toutefois de sommes comprises plutôt entre 500 et 2000 francs. En 1997, la ville de Garges a consacré plus de 700 000 Francs aux associations locales. Les subventions ne sont d’ailleurs pas la seule forme de soutien municipal. De l’attribution d’un local - souvent avec l’intervention favorable de la mairie - à la distribution de prix dans les fêtes municipales et à la publication d’articles dans le journal municipal, les mairies disposent d’une panoplie de moyens d’encouragement et de reconnaissance ou, au contraire, de sanction.

On prête à ce type d’action municipale des logiques avant tout politiques, c’est-à-dire d’abord partisans et clientélistes :

“ Ce sont les mêmes associations que l’on montre partout. Lorsqu’on joue le jeu des politiques on est applaudi. ” (agent municipal, Garges, entretien 3)

“ Les villes n’affichent pas toujours leurs choix, mais on peut les lire à travers les financements. Les financements des villes aux associations sont essentiellement politiques ” (agent de développement social, entretien 46)

“ La ville c’est surtout une volonté politique de faire ou de ne pas faire ; si elle décide d’intervenir ensuite c’est facile ... ” (responsable associatif, Garges, entretien 19)

“ Dans cette ville, on ne peut pas bouger le petit doigt sans passer par la mairie, un esprit paternaliste. C’était déjà le cas avec la municipalité précédente, mais la nouvelle n’a pas trouvé ça choquant non plus. Au contraire, elle y a trouvé beaucoup d’avantages pour contrôler les activités des associations ” (responsable associatif, Garges, entretien 20)

Des affirmations que les élus corroborent lorsqu’il s’agit de stigmatiser les dérives de leurs opposants :

“ Les aides aux associations, c’était une liste de sommes de 500 francs et la CGT qui bénéficiait de 100 000. Lorsque nous sommes arrivés au pouvoir la première chose que nous avons faite était de mettre en place une documentation de demande de subvention ” (élu RPR, Garges, entretien 1)

Il n’est pas difficile, en effet, de percevoir les influences du jeu politique local, capable de promouvoir une association au premier plan ou, au contraire, de l’envoyer en disgrâce lorsqu’elle “ prend des positions ” jugées défavorables à la municipalité. Une multitude d’exemples se sont donnés à voir d’associations “ jouant la carte ” de tel homme politique pour lesquelles on “ mettra le paquet ” dans la réfection d’un local ou l’attribution de subventions. Ces stratégies sont le plus souvent mises en place par les jeunes qui procèdent à une véritable analyse de l’offre politique et font “ jouer la concurrence ” : “ Pour mon association, je vais aller voir partout, à Gauche, comme à Droite, frapper à toutes les portes et je verrai bien ce qu’on me propose ”⁴⁴⁸. Les municipalités ne sont pas en reste : elles n’hésitent pas “ à saisir la balle au bond ”, faire appel aux associations pour “ reprendre pied ” à la veille des élections. Les associations ont du pouvoir parce qu’elles “ brassent beaucoup de monde ” et certains de leurs responsables sont “ de véritables meneurs politiques ”.

Ces logiques politiques sont exprimées avec simplicité et non sans une certaine fierté par des responsables associatifs qui se félicitent d’être “ bien vus à la mairie ” :

⁴⁴⁸ Ovaere Florence, Garges-lès-Gonesse. *La Dame Blanche. Pourquoi on n’entend plus rien ?*, Banlieuscopie, décembre 1994, p. 42.

“ La mairie nous aide beaucoup. Le maire est toujours partant, il nous a reçu à plusieurs reprises, son but étant d’attirer la jeunesse dans son camp ... Quand vous avez la municipalité à vos côtés, vous avez envie de faire des choses ” (Amicale des travailleurs turcs, Garges, entretien 18)

“ C’est toujours important d’avoir la gratitude des dignitaires de ce pays, c’est une clé pour beaucoup de choses ” (Garges, entretien 26)

“ On est bien vus en mairie, alors on a accès à tous les terrains de foot qu’on veut. On est plutôt appréciés et ce n’est pas le cas de tous le monde ” (Association portugaise de Vitry, entretien 62)

“ Nous sommes bien appréciés - le maire, les élus nous ont toujours reçus; notre secrétaire travaille en mairie ” (Garges, entretien 33)

D’autres s’estiment au contraire non reconnus, “ cassés ”:

“ Je ne me fais pas d’illusion, tout ce qui est force, on le casse... ” (Vitry, entretien 58)

“ Les rapports entre les associations et la mairie, c’est un jeu politique, diviser pour mieux régner, faire baisser certaines associations au profit d’autres, créer des jalousies ” (Garges, entretien 36)

“ Des locaux existent, mais il y a des préférences, des différences de traitement. On demande à être complètement intégrés [dans les dispositifs municipaux], mais c’est difficile ” (Garges, entretien 27)

Ces constats qui frisent l’évidence sont *a fortiori* valables pour les deux villes où j’ai mené l’enquête. C’est toutefois à Vitry que les logiques de gestion partisane des associations locales semblaient prépondérantes et pouvaient être appréhendées avec le plus d’immédiateté. A l’abri des alternances politiques, la municipalité y avait tissé, durant de longues années, un réseau de solidarités partisans qui s’affichent au grand jour :

“Pour aller au bout : je suis communiste donc j’ai eu le soutien dans mon action des mairies communistes mais pas une autre, même pas une socialiste ”- avoue sans complexe le responsable d’une association vitriote de solidarité internationale (entretien 57). Dans son “ réseau ”, on retrouve des associations comme “ L’union des femmes ”, “ La jeunesse communiste ” ou encore “ Le secours populaire ” ; il est également membre des bureaux d’autres associations, dont “ Les combattants de la cause anticoloniale ” ou “ Solidarité avec les peuples d’Afrique ”.

“ Là-dedans, les gens sont toujours en peu les mêmes, ceux qu’on retrouve aux réunions des cellules départementales du PC ou de la CGT ” – commente un autre responsable associatif (entretien 59).

Les causes à cela seraient historiques, la ville de Vitry étant dirigée par une municipalité communiste depuis 1926 :

“ C’est une des plus vieilles municipalités communistes où le PC avait une domination sans partage ; un fief tenu d’une main de fer car c’était la fédération de Marchais. A la différence de la Seine-Saint-Denis, autre département- phare du PC où tout de même des oppositions très claires se sont manifestées sur la place publique entre les différents courants, dans le Val-de-Marne tout le monde est resté tapi. Vous êtes ici dans un lieu totalitaire, au sens où le Parti pense pour nous ! Le Parti a toujours raison et si on s’y oppose, on perd son poste, son boulot, sa femme. Même le marché matrimonial est fermé. ” (ancien élu de gauche, non communiste, entretien 59)

“ Quand nous sommes arrivés à Vitry en 1979 toutes les associations de parents d’élèves, toutes les amicales étaient tenues par des présidents PC, il n’y avait rien à faire pour les déloger. On pouvait amener une idée mais, rien à faire, tout ce qu’on amenait c’était rejeté. Le parti communiste contrôlait socialement, politiquement les associations jusqu’au début des années 1980 et cela fonctionnait bien d’une certaine façon. Les associations avaient une vie associative, contrôlée certes, mais il y avait des choses qui se passaient. Depuis le parti communiste contrôle toujours les associations, ils s’arrangent toujours pour tenir le bureau, mais il n’y a plus personne dedans ... ” (militant associatif, entretien 60)

Régulièrement suspectées de stratégies électoralistes, les mairies ont fait pourtant des efforts dans le sens de la normalisation bureaucratique du soutien au monde associatif. Aussi bien à Vitry qu’à Garges, elles ont mis en place, ces dernières années, des dossiers de demande de subvention. Réputés difficiles, ils demandent d’abondants renseignements sur les objectifs de l’association, les bilans d’activités et financiers, les actions projetées, les sources de financement.

Alors qu’il ne s’agit pas ici d’instruire à proprement parler des projets sur le mode de la Politique de la ville, “ *cette paperasserie* ” qui a pour fonction de justifier l’emploi de l’argent public, devient la trame d’une demande et d’un témoignage de considération et de reconnaissance entre groupes d’habitants et pouvoirs locaux. Les enjeux financiers pour la très grande majorité d’associations sont en effet faibles - les sommes allouées sont symboliques ; soucieuse d’équité, la municipalité va distribuer un budget associatif par définition limité aux plus grand nombre, tant il est rare qu’une demande de soutien soit purement et simplement rejetée :

“ Il y a peu de marchands de tapis même si ça peut arriver, pas de “donnant-donnant”, les associations demandent surtout de la reconnaissance ”- témoigne un agent du service associatif de Garges (entretien 8).

“ Les responsables associatifs viennent me voir pour se faire connaître, parce qu’ils ont des projets et souhaitent avoir mon avis, pour les épauler auprès d’un bailleur pour obtenir un local ... Souvent c’est une demande de reconnaissance qui s’exprime ” (élu délégué à la vie associative, Garges, entretien 1)

Il va sans dire que ces enjeux de la reconnaissance publique prennent une signification particulière lorsqu’il s’agit d’associations de migrants qui viennent à la mairie avec le sentiment de représenter non pas un groupe d’habitants mais “ toute la communauté ” locale, dont ils arborent avec fierté le nom et les couleurs.

Les associations ethniques des migrants et de descendants

La règle affichée d’emblée à leur égard est celle du traitement égal : les associations ethniques sont accueillies au même titre que les autres associations locales. *“ Suggérez-vous qu’on fait de la discrimination culturelle ? ”* - s’exclame avec indignation en réponse à ma question un agent du service associatif de la ville de Garges (entretien 9). Elus, agents municipaux affirment d’une voix “ ne pas avoir d’état d’âme ” par rapport au “ travail identitaire ” mené par ces associations, travail jugé “ normal ” que les Français à l’étranger feraient aussi. Le statut associatif a ici pour conséquence de gommer la spécificité et, d’une certaine manière, d’universaliser l’action et les préoccupations de ces représentants des immigrés. Du moment où le développement associatif compte parmi les priorités municipales, comment restreindre en effet son expression sans tomber dans des inégalités de traitement dépourvues de fondement juridique ?:

“ Les associations ethniques ce sont tout simplement des associations, nous ne faisons pas de différence. Le fait d’être en association c’est déjà s’adresser à un groupe particulier, que ce soit un groupe ethnique ou autre. A vrai dire, nous ne faisons pas trop de différence. ” (agent municipal, chargé des commissions de quartier dans la ville de Garges, entretien 2)

Ces affirmations sont corroborées par un premier examen de l’inscription des associations des migrants dans les dispositifs municipaux décrits plus haut : subventions, prêts de salles et de matériel leur sont attribués à égalité, pourrait-on dire, avec d’autres associations locales. A Vitry, le centre culturel qui regroupe les associations les plus en vue

dans la ville compte parmi la cinquantaine d'adhérentes un certain nombre d'associations de migrants : l'amicale des Algériens, deux associations portugaises, deux autres espagnoles, l'association des Maliens de Vitry, auxquelles on peut ajouter quelques associations "françaises" de "de solidarité internationale" ou de "défense des immigrés", des associations régionalistes telle, par exemple, "l'Amicale des Bretons de Vitry". Les associations espagnoles et portugaises créées dans les années 1970 avec, à l'époque, une autorisation préfectorale font partie des premiers adhérents du centre. Leurs représentants siègent au conseil d'administration. Ces associations participent par ailleurs activement à la vie de la commune, elles sont de tous les événements organisés par la municipalité - "Fête du lilas", "Nuit de la paix", on ne se passe plus de la paella espagnole, du groupe folklorique portugais, ou des spectacles des associations africaines :

" Quand on nous le demande, on y va : marathon, téléthon, tout, on fait même des dons alors que nous n'avons pas beaucoup d'argent " - témoigne une des responsables de l'association folklorique portugaise (entretien 56).

Du développement au Mali aux arbres " plantés pour la paix " et les débats organisés sur le racisme ou " la solidarité avec les pays d'origine ", ces associations, regroupées depuis 1981 au sein de " l'office municipal de l'immigration " (cf. *infra*), sont de tous les combats :

" S'ils nous font des propositions, de toute façon on est là ! " (association portugaise, entretien 56)

" Si une occasion se présente de jouer un rôle dans un organisme, une association, un parti, il faut y aller ... " (président de l'association malienne et responsable du comité des résidents du foyer de la ville, entretien 58). Et la municipalité leur rend bien cet enthousiasme - le directeur du centre culturel, des élus, le maire en personne visitent, à leurs côtés, les régions des pays d'origine, du Mali comme du Portugal.

A Garges, le service associatif municipal recense l'ensemble des associations ethniques comme une composante de la vie associative locale. D'après l'un de ses agents, la ville de Garges offre un exemple atypique en matière d'action associative puisque, à l'image de la population gargeoise qui compterait " plus de 60 nationalités ", les associations y sont souvent organisées en référence à des appartenances communautaires. Il est donc " normal " qu'elles bénéficient très largement des prestations mises en places par les services municipaux en direction des associations locales. Si certaines des associations rencontrées ne bénéficient pas du soutien du SAVA, c'est souvent parce qu'elles n'en ont pas fait la demande :

“ La ville propose des subventions ; on vous envoie des dossiers et vous pouvez en avoir ... on me l’a dit, on me l’a proposé même, mais je n’en ai jamais fait la demande, pas encore. Nous, c’est plutôt des dons collectifs, des cotisations. On a été gérés par des personnes âgées qui ne connaissent pas la loi, les mécanismes pour avoir des aides ” (Amicale des travailleurs turcs, Garges, entretien 18)

Relativement à l’écart des stratégies électorales et d’enjeux financiers importants, les associations rencontrées dans l’enquête affichent très largement leur satisfaction des relations avec la ville. Elles sont mues dans les faits essentiellement par une demande de considération - être reçu par l’ élu en mairie, destinataire du courrier municipal, bénéficiaire d’une salle ou objet d’un article dans la presse locale sont autant de preuves, qu’elles cultivent soigneusement, de la reconnaissance publique à leur égard :

“ A Garges on est bien servis, il n’y a pas à s’en plaindre, même avec la municipalité précédente ” (Association des Portugais de Garges, entretien 44)

“ Vous pouvez demander à la mairie, on est parmi les meilleures associations. On est présents dans toutes les manifestations gargeoises. On est bien vu vis-à-vis de la mairie et vis-à-vis de l’Etat tunisien aussi. ” (Amicale des Tunisiens de Garges, entretien 24)

“ Quand vous avez la municipalité à vos côtés, vous avez envie de faire des choses. ” (Amicale des travailleurs turcs de Garges, entretien 18).

De leur côté, les pouvoirs locaux leur rendent bien la politesse, en les promouvant plus ou moins officiellement en “ représentants ” légitimes des communautés. Pour le commissaire de police de Garges, les responsables des associations ethniques qu’il reçoit régulièrement sont, ni plus ni moins, “ les présidents des communautés ”. Ce sont eux qui viennent lui communiquer les chiffres des immigrations respectives dans la ville. Avec les élus et d’autres notables locaux, il est régulièrement invité aux spectacles et célébrations organisés par les associations en honneur à leur pays et culture d’origine :

*“ Nous continuerons d’œuvrer aux côtés des associations déjà existantes parce qu’elles sont, il me semble, une courroie de transmission fondamentale. J’espère que d’autres verront le jour dans les années qui viennent afin que votre communauté soit encore mieux représentée et défendue au sein de notre commune ” - témoigne la maire de Garges dans l’interview accordée à un journal local turc (Nelly Olin, “ La jeunesse turque donne de l’espoir ”, *Yeni Yorum*, mars 1999, p. 4)*

Il est à noter que ces relations courtoises de considération réciproque tendent à s'effriter lorsque les populations en question sont majoritairement dotées du droit de vote - sont issues d'un pays européen ou sont des citoyens français (les "jeunes"). Les témoignages rituels de respect et de reconnaissance cèdent alors la place à des rapports plus instrumentaux, de "lobbying" ou de revendication et de conflit. *A contrario*, il semblerait donc que pour les associations d'immigrés, cette esquisse de dialogue social avec les pouvoirs publics, réglée par la gestion municipale de l'associationnisme local, a comme rôle essentiel de suppléer à un défaut de qualification civique que nous avons précédemment évoqué.

Il n'est pas nécessaire de multiplier les exemples pour mesurer l'écart de ces pratiques au *modèle français* théorique qui, au nom de l'universel républicain, refuse nous l'avons vu l'entrée de ces "particularismes" dans le domaine public. L'allégeance à une *intégration républicaine*, à la *française* est pourtant bien présente dans les esprits et les discours publics. En réalité, le développement et l'institutionnalisation de pratiques de reconnaissance institutionnelle d'organisations ethniques est d'autant plus frappant qu'il s'accompagne de la persistance de l'attachement proclamé aux traditions républicaines. Les représentations négatives à l'égard de ces associations perdurent ainsi : au nom de l'universalisme républicain, "les communautarismes", "les replis", les "ghettos", dont elles sont suspectes d'être le vecteur, font l'objet de dénonciations rituelles.

Ces contradictions entre l'affirmation politique d'un modèle républicain et la prise en compte *de fait*, par la force d'une dynamique égalitaire et de non-discrimination, des organisations particularistes des migrants ou de descendants traversent l'ensemble des témoignages recueillis :

"Les associations communautaires encadrent la communauté et le mot est faible... C'est un facteur de maintien des traditions, de repli, s'il en est un. Cela renforce une certaine ghettoïsation et conforte les mœurs du pays d'origine, surtout dans les relations familiales, la domination masculine, par exemple." - exprime un avis tranché le commissaire principal de Garges (entretien 48)

"Dans la pratique professionnelle, les prêts de salle, les subventions, oui il y a une méfiance. Des associations qui sont un peu communautaires, religieuses n'ont pas de subventions. Toutes les associations de ce type auront donc un discours de façade que les institutions les obligent à tenir. C'est une façade, une voie officielle - elles vous diront qu'elles travaillent pour tout le monde alors que de fait, elles s'adressent presque exclusivement au public de leur communauté. En France, on est en République et personnellement je préférerais aussi que tous ces gens trouvent une petite place dans

les associations laïques plutôt qu'un repli sur la langue, les pratiques religieuses; ça a toujours été mon principe."(agent municipal, Garges, entretien 2)

Les soupçons de "communautarisme" pèsent sur les associations des migrants. Les hésitations dans les manières de les désigner sont révélatrices de l'ambivalence des institutions à leur égard : leur "travail identitaire" est perçu comme "normal", mais elles sont tentées par une "dérive communautaire". Elles ont un "côté positif", lorsqu'elles deviennent "la vitrine de la communauté par rapport à l'ensemble de la ville", mais aussi "un côté réfractaire", lorsqu'elles contribuent au maintien d'us et de coutumes jugées archaïques. Le vocabulaire utilisé témoigne de ces tensions. Ainsi, il sera rarement question d'associations "ethniques", aussi bien parmi les agents institutionnels que parmi les associations elles-mêmes. Le terme, renvoyant traditionnellement à une opposition avec le principe civique de la République, est peu courant et connoté négativement : *"C'est vrai qu'on entend plus facilement parler d'associations issues de l'immigration"* - témoigne un agent de développement social (entretien 46).

"Issues de l'immigration" est l'expression consacrée qui permet de caractériser les associations par rapport à une situation sociale vécue par leurs membres, plutôt que par rapport à la définition et le sens donné à leurs activités. Pour rendre compte de ces dernières deux thèmes concurrents sont mobilisés par les agents institutionnels : celui de l'action culturelle ou socioculturelle - animations, festivités, tournois sportifs - et celui du "travail communautaire" - cours de langue, enseignement religieux.

Le service associatif de la ville de Garges, qui recense environ 400 associations, opère pour les associations ethniques le classement suivant. On distingue d'abord celles appartenant à la rubrique "Religions et philosophie", où les différentes religions forment des sous-catégories. Aux yeux des agents municipaux :

"il existe une certaine difficulté à travailler avec ces associations du fait de l'amalgame qui est fait entre notamment islam et islamisme ... mais aussi parce qu'il y a aux yeux de la mairie un équilibre à respecter. Si on offre du soutien à une association musulmane, il faut que la même chose soit faite pour les associations juives, chrétiennes etc. C'est donc une demande délicate à traiter. Ce type d'associations bénéficie de salles mises à disposition, ce qui est une obligation pour la Ville, mais nous hésitons à aller au-delà." (idem., entretien 8)

Parmi les associations religieuses, certaines sont soupçonnées "d'entrisme", elles essayent de "passer un peu partout". Si les demandes à caractère religieux n'aboutissent

pas, elles développent un éventail d'activités sociales, culturelles ; elles " cherchent des portes ", mais la mairie s'interroge sur les discours qui émanent de leurs actions :

" On a l'impression que c'est des réseaux qui se créent, des filières qui infiltrent la ville. Est-ce de l'ordre du fantasme ? - on ne sait pas y répondre. C'est peut-être de l'ordre du fantasme, mais c'est ce qui se dit en tout cas mairie." (agent municipal, Garges, entretien 8)

Une autre catégorie, *a priori* moins problématique, est celle des " associations ethno-culturelles ", à l'intérieur de laquelle on retrouve des sous-catégories, d'abord par continent, puis par région ou pays d'origine :

" Il est toujours un peu difficile de travailler avec les associations maghrébines parce qu'on ne sait pas s'il ne s'agit pas de communautaristes qui font du socio-culturel "- commente la même personne (entretien 8)

Les associations africaines sont nombreuses mais peu actives. Les associations turques :

" sont très actives mais réputées très communautaires. Toutes sont centrées sur l'apprentissage de la langue, la préservation des traditions et de la culture turque. " (idem, entretien 8)

Parmi les " Les associations de l'Asie du sud-est ", on dénombre une association Tamoul, des associations pakistanaïses. Dans ces dernières, réputées " très communautaires ", on observe également " des stratégies d'entrisme ". Enfin, les " associations européennes " regroupent des associations portugaises, espagnoles, une association croate. Elles se caractérisent par la priorité donnée aux objectifs de convivialité. Ce sont également des associations " installées " dans la ville, c'est-à-dire bénéficiant de locaux propres.

Un cas " hors catégorie " est enfin soulevé - celui d'associations qui, tout en adhérant à un projet " laïc " et " républicain ", développent de fait des réseaux de recrutement privilégié au sein de populations caractérisées par leurs origines ethniques ou migratoires :

" Vous avez le " Boxing club " : ils se revendiquent laïcs, demandent de l'intégration, mais de fait c'est un réseau ... Je dis " mais ", or cette opposition, à la réflexion a-t-elle lieu d'être ? " - s'interroge un agent du service associatif (entretien 8).

L'analyse est pourtant partagée par d'autres de ses collègues :

*" Voilà une association qui rentre dans les critères dont il est question : c'est une association qui est faite par un petit groupe de Marocains qui, à 90% touche des jeunes Marocains pour du soutien scolaire etc., mais qui, **en façade**, ne se définissent*

par comme tels - ce sont des enfants du quartier. ” (agent municipal, Garges, entretien 3)

Si les associations religieuses connaissent des rapports tendus voire conflictuels avec les services municipaux auxquels elles reprochent le manque de soutien, les associations dites ethnico-culturelles, qui développent une variété de projets sociaux et culturels, ne rencontrent pas de difficulté en théorie de dialogue avec la ville et sont traitées sur un pied d'égalité avec les autres associations gargeoises :

“ A partir du moment où les associations mènent une action culturelle pure et dure, il n'y a pas de problème. Mais la religion, on ne rentre pas là-dedans. On met des salles à disposition pour le soutien scolaire, s'il s'agit d'enseignement coranique, on ne peut pas. ” (élu délégué à la vie associative, entretien 1)

C'est toutefois les associations que l'on appellera pour l'instant “ universalistes ”, travaillant auprès d'un public de migrants sans pour autant afficher d'identification particulière, qui bénéficient du soutien le plus actif de la municipalité. Plébiscitées par l'ensemble des “ partenaires ”, devenues vitrine de la ville, elles brassent des budgets importants et évoluent vers la professionnalisation et le salariat.

Le classement municipal opéré à Garges trouve écho également dans les pratiques professionnelles observées à Vitry. Parmi les deux ou trois associations à qui la demande d'adhésion au centre culturel a été refusée, on trouve l'association musulmane “ Culture et traditions ”. “ Culture et traditions ” n'est pourtant pas une association culturelle. L'enseignement religieux ne représente qu'une partie de ses activités, ses dirigeants ont, entre autres, conduit une liste éponyme aux élections municipales de 1995. Son “ caractère religieux très affirmé ” la rend toutefois, aux yeux du directeur et du conseil d'administration, “ incompatible ” avec les statuts du centre :

“ Les associations culturelles ont le droit d'exister, maintenant ce n'est pas le propos du centre culturel ” (directeur du CCV, entretien 53).

Mais la séparation du religieux et du politique qu'incarnent, au plan des idées, les principes de la laïcité, doit affronter dans les faits un mélange des genres souvent déboussolant. Les activités mises en place par les associations dites “ culturelles ” ne diffèrent guère de celles que se proposent d'organiser les associations “ religieuses ”, qui sont également des associations de loi 1901 : sorties familiales, séjours de vacances, soutien scolaire, enseignement des langues d'origine, auquel s'ajoute souvent un enseignement religieux font également partie de leur répertoire d'actions :

“ Toutes les associations communautaires jouent sur le même registre : soutien scolaire, cours de langue, initiation religieuse et contrôle des mœurs de la communauté ” - explique le commissaire principal de Garges, faisant peu de cas des distinctions subtiles opérées dans le classement municipal. (entretien 48)

Difficile de dire dans ces conditions qui est “ communautaire ” et qui ne l’est pas :

“ La mairie ne veut pas des durs, des extrémistes, des intégristes. Nous comprenons cela, mais par quel moyen ils jugent ... Comment font-ils pour savoir qui est extrémiste et qui ne l’est pas. Il y a un défaut de communication, des préjugés qui aboutissent à classer les gens dans des cases, c’est là tout le problème. Ce n’est pas parce qu’un employé de la mairie n’aime pas l’Islam qu’il doit prendre tous les musulmans pour des intégristes ” - reproche le responsable d’une association pakistanaise en négociation avec la ville en vue de la création à Garges d’un “ Centre culturel pakistanais ” aux activités multiples. (entretien 36)

Ce type de catégorisation laisse en effet une place importante à l’interprétation et à la subjectivité et, à défaut de critères précis, on se reposera en mairie sur l’expertise reconnue de quelques agents professionnels - ceux qui travaillent avec les associations parce qu’ils ont une idée “ d’ensemble ” de leurs activités ou alors des “ spécialistes de l’immigration ”, comme on en trouve un ou deux dans chaque ville. Le point de vue des élus sur ces questions jugées délicates étant, bien entendu, d’une importance centrale.

Mais le caractère hésitant des découpages municipaux, qui semblent avoir pour fonction première la conciliation des pratiques institutionnelles avec la fidélité proclamée au modèle républicain, fait conclure certains à la prépondérance, une nouvelle fois, des logiques politiques locales. Dépourvues de signification spécifique, d’une quelconque antinomie aux principes politiques, les associations ethniques seraient l’objet avant tout de stratégies électorales, comme celles qui commandent la relation aux autres associations locales. Ce point de vue, récusé par les élus qui se défendent d’une gestion partisane de ces “ dossiers lourds ”, “ affaire de tout le bureau municipal ”, est notamment exprimé par le responsable d’une association musulmane, regroupant des jeunes Gargeois. En conflit ouvert avec la ville, elle attribue sa mauvaise réputation à la volonté “ d’indépendance ” et au refus d’une “ relation alimentaire ” :

“ On aurait notre identité musulmane, on serait à la botte de la mairie, ça irait très bien ! ” (responsable “ le Rappel ”, entretien 20)

On peut citer également l'exemple d'une association tamoule gargeoise qu'on dit " très bien avec la municipalité RPR " puisque, créée sur un problème d'insécurité, elle conforte un discours fort de la droite. Pour sensibiliser les pouvoirs publics au problème des réfugiés du Sri Lanka, son président écrit en 1995 au nouveau gouvernement en le félicitant pour sa " grandiose victoire ". En 2002, à l'approche de nouvelles échéances électorales, la maire le présentera aux côtés d'autres responsables associatifs et leaders ethniques au président Jacques Chirac, en campagne dans la ville de Garges-lès-Gonesse.

Mais c'est à Vitry que ces phénomènes, amplifiés par la continuité municipale, se sont, encore une fois, le mieux donnés à voir. Adhérentes de plein droit au " Centre culturel ", les associations des migrants à Vitry sont également regroupées au sein d'une structure spécifique dite " Office de l'immigration " (cf. infra), bénéficiant ainsi, au niveau de la ville, d'un surcroît de légitimité et de reconnaissance. Ici cependant elles n'ont pas toutes été retenues :

*" Nous sommes en relation avec certaines associations **officiellement**. La position de la ville est de dire : " Est-ce qu'on a besoin de 1000 associations représentatives? ". Ce dont nous avons tenu compte c'est l'ancienneté. Nous travaillons avec les plus actifs et les plus anciens. " - explique le responsable de l'Office (entretien 52).*

Mais à suivre certains critiques de l'action municipale, les plus représentatifs ne seraient que " les plus présentables ", ceux qui sont politiquement les plus proches de la municipalité. Il n'est pas utile de multiplier les exemples pour formuler quelques conclusions provisoires : composante de la vie associative locale, les organisations ethniques des migrants et de descendants ont pris place dans les dispositifs municipaux de dialogue et d'échange avec la société civile, nonobstant les réticences idéologiques qui demeurent à leur égard. S'en tenir à la mise en évidence des progrès en matière " d'égalité de traitement " ou des stratégies politiques locales, serait toutefois insuffisant pour rendre compte des relations entre ces associations et la municipalité. Les villes ne sont ni dans le pur paradoxe - entre allégeance aux valeurs républicaines et évolution des pratiques - ni dans le pur électoralisme, comme choix par défaut en l'absence de solution politique au fait sociologique du pluralisme et de la diversité. Comme le montre l'enquête, elles ont développé des visions particulières sur les questions de la diversité culturelle ou en, d'autres termes, des stratégies municipales de gestion de l'ethnicité dans lesquelles s'inscrit la relation aux associations des migrants.

1-2. La gestion municipale de l'ethnicité

Si le thème de l'immigration est réputé “ non payant ” électoralement et de ce fait peu mis en avant dans les campagnes politiques, les élus ne peuvent pas faire l'impasse sur ces questions qui renvoient à l'idée du vivre ensemble. Par-delà les préoccupations partisans du vote ou de la (ré)élection, les municipalités sont en effet garantes de la paix et d'une cohésion sociales sur leur territoire. Pour impulser une dynamique d'inclusion, elles doivent développer et mettre en pratique des visions qui donnent un sens politique au fait démographique de la diversité des populations. De manière plus politique et idéologique, comme à Vitry, où l'accent est mis sur la condition des immigrés ou plus “ sociale ”, comme à Garges, où chaque évènement municipal s'efforce de tenir compte des dimensions identitaires et culturelles, les pouvoirs locaux sont amenés à prendre en charge et prendre en compte les phénomènes d'ethnicité. Les réponses envisagées s'appuient très largement sur le mouvement associatif : pépinière de leaders, facteur de mobilisation collective et relais d'opinion, “ représentants ” légitimes des populations, les associations évitent également aux pouvoirs locaux de s'investir dans des structures et des stratégies d'intervention plus pérennes.

Vitry : de la condition ouvrière à la solidarité internationale

A suivre François Dubet et Didier Lapeyronnie, on peut caractériser les “ banlieues rouges ” qui se sont développées en France au fil de l'industrialisation et notamment durant l'entre-deux-guerres, comme un “ système social articulant fortement trois logiques d'action : une logique communautaire construite autour d'une culture populaire, une logique de conscience de classe et, enfin, une logique de participation sociale constituée autour des partis, des syndicats et des associations ”⁴⁴⁹. Ainsi organisé, leur monde a fait preuve d'une capacité d'intégration à l'égard des nouveaux venus : le migrant y devenait ouvrier, puis militant et la participation à l'action collective le conduisait vers une intégration dans la communauté populaire⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹Dubet François, Lapeyronnie Didier, *Les quartiers d'exil*, Paris, Editions du Seuil, 1992, p. 49. Voir aussi sur ce sujet Brunet J.P., *Saint-Denis, ville rouge*, Paris, Hachette, 1980 ; *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge*, Paris, Cujas, 1981 ; Lojkine J. et Viet-Depaule N., *Classe ouvrière, société locale et action municipale en Région parisienne*, Paris, CEMS, 1984 ; Pronier R., *Les municipalités communistes*, Paris, Balland, 1984 ; Reberioux M. “ Le mouvement ouvrier et la banlieue parisienne dans l'entre-deux-guerres ”, Imbert M. et Chombart de Lauwe P.H., *La banlieue aujourd'hui*, Paris, l'Harmattan, 1982 ; Veltz P., *Travail, société, politique dans une région ouvrière: le Valenciennois*, Paris, EHESS, 1981 ; Hérodote, “ Après les banlieues rouges ”, 43, 4, 1986.

⁴⁵⁰Tripiier Maryse, *L'immigration dans la classe ouvrière en France*, Paris, l'Harmattan, 1990.

C'est, sans doute, en relation avec ce type d'organisation sociale qu'il faut comprendre aujourd'hui encore l'action municipale à Vitry-sur-Seine. La diversité des populations de la ville y est réinterprétée de manière privilégiée en termes d'immigration : accueil et défense des immigrés, solidarité avec les pays d'origine, soutien au mouvement associatif immigré constituent des axes politiques et symboliques forts pour la municipalité, investis avec le soutien des militants.

La ville de Vitry est ainsi signataire de la charte pour le vote des étrangers aux élections municipales ; regroupée avec les " personnes âgées " et " l'environnement ", l'immigration fait tout de même l'objet d'une délégation spécifique au sein de l'équipe municipale. Enfin, " *pour donner une chance aux immigrés de se mettre au niveau du citoyen moyen* ", la ville s'est dotée au début des années 1980 d'un " Office de l'immigration ". C'est un service municipal au budget modeste, au personnel limité à la seule personne de son responsable, mais dont la création marque, dans l'esprit de ses fondateurs, l'avènement sur la scène politique de la question de l'immigration :

" L'Office a été créé au début des années 1980 pour assister les personnes, leur apporter certaines aides dans le domaine de l'écrivain public, du conseil, de l'orientation. Avec la force du temps et les besoins des communautés qui se sont installées à Vitry sa mission s'est élargie. Elle recouvre actuellement deux volets. Le premier c'est un travail intra-municipal, nous travaillons en étroite collaboration avec l'ensemble des services de la ville - l'État civil, les assistantes sociales, la commission de défense des familles, le RMI, le service des affaires familiales, la cantine, les inscriptions scolaires, et même dernièrement avec le service de l'urbanisme car les immigrés commencent à acquérir des habitations privées.

Les personnes viennent nous voir parce qu'ils ont des problèmes soit avec les services municipaux, soit avec des services externes, et nous recherchons des solutions pour mieux répondre à leurs besoins. Pour cela nous tenons une permanence quotidienne où les personnes viennent exprimer leurs besoins, leurs demandes. Nous recevons en moyenne 20 à 25 personnes par matinée - 46 nationalités sont venues aux permanences en 1999 avec une dominante maghrébine (Algériens d'abord puis Marocains et Tunisiens) puis africaine (surtout Maliens, Sénégalais et Ivoiriens ensuite) ; même des Français de souche sont venus nous voir. Ça va de la déclaration d'impôts à remplir à des interventions - un coup de téléphone, un écrit.

Les questions soulevées dépendent de la période : au moment de la guerre en Algérie il y a eu des questions sur l'asile territorial; en septembre, ce sera des questions de scolarité. On embrasse l'ensemble des problèmes - même les anciens combattants peuvent venir nous voir. C'est presque un rôle d'assistante sociale mais le confort

supplémentaire qu'ils ont c'est de pouvoir s'exprimer dans la langue d'origine. Je peux leur répondre en berbère, en arabe. Nous pouvons faire appel à des associations pour l'interprétariat ou alors à des collègues. Par exemple, à l'accueil il y en a un qui parle couramment le Ourdou et tout ce qui est Turcs, Iraniens comprennent à peu près. On essaye de s'aider de cette façon-là pour les mettre aussi à l'aise que possible. Car si les gens viennent nous voir, je ne vous cache pas que c'est aussi une affaire de confiance. Ils préfèrent s'adresser à quelqu'un de la même origine ou qui a vécu la même expérience. C'est notre plus par rapport à l'assistante sociale de secteur." - explique le directeur (entretien 52)

Le deuxième volet du travail accompli par l'Office est consacré aux " associations communautaires ". Elles ont la possibilité d'adhérer à l'Office et, grâce à ce témoignage de reconnaissance institutionnelle, d'accéder à une visibilité et une légitimité accrues dans la ville : l'amicale des Algériens, l'association des Maliens de Vitry, une association folklorique portugaise, son homologue espagnole, ainsi qu'une association comorienne sont promues de la sorte en représentants des principales composantes de la population immigrée vitriote :

" On ne travaille pas avec l'ensemble des associations - il existe à Vitry trois ou quatre associations espagnoles, portugaises - nous travaillons avec les plus actifs, les plus anciens. Prenez les Portugais, ils célèbrent cette année leur 20e anniversaire " - confirme le directeur de l'Office. (entretien 52)

Le but du service de l'immigration est de les soutenir :

" Nous les encourageons à prendre part au mouvement associatif local, aux divers événements de la ville - " la Fête du lilas ", par exemple, une fête locale très importante, renouvelée depuis tant d'années. Pour les aider à mieux connaître les conditions locales et les moyens qui existent, nous les soutenons. Nous pouvons, par exemple, organiser des sorties en mettant à leur disposition un car et en leur laissant le soin de recruter eux-mêmes les participants parmi leurs adhérents. Cela peut se faire également pour d'autres événements - des rencontres, des débats thématiques sur le racisme, les élections européennes, la solidarité avec les pays d'origine etc. La ville de Vitry est jumelée avec un village malien et ce jumelage est né grâce à la communauté malienne de Vitry qui s'est constitué en association. " (directeur de l'Office, entretien 52)

Egalement adhérentes du " Centre culturel " qui fait office à Vitry de service associatif municipal, pour certaines siégeant à son conseil d'administration, ces associations sont de véritables courroies de transmission de l'action municipale, aussi modeste soit-elle en

matière d'immigration, malgré les effets d'affichage recherchés. Le fait que la majorité de leurs responsables sont proches ou adhérents du Parti Communiste participe de cette intégration institutionnelle. De leur côté, les associations se " saisissent " de l'Office comme d'un moyen de pression face à la municipalité :

" Comme on a quelqu'un en Mairie qui s'occupe de l'immigration, si je ne peux pas obtenir quelque chose directement du maire, c'est à lui que je m'adresse et il nous appuie. Quand on veut quelque chose par la ville et qu'on n'y arrive pas tous seuls on se met ensemble ... Toutes les associations étrangères, nous avons été manifester devant le commissariat de Vitry, lorsque le service des cartes de séjour a été regroupé à la préfecture de Créteil et si besoin était nous sommes prêts à remettre cela. " (Mme V., " chargée des relations publiques " de l'association portugaise, entretien 56).

Autre élément d'une gestion politique et idéologique de l'immigration, la " défense des immigrés " à Vitry dépasse largement le cercle des principaux intéressés. Nombre d'associations locales, au premier rang desquelles on trouve d'anciens cadres, des membres ou des sympathisants du parti en épousent la cause. Aux côtés d'acteurs traditionnels comme le MRAP, on découvre à Vitry un réseau d'associations militantes principalement locales qui interviennent de près ou de loin sur le terrain de l'immigration, à l'unisson avec l'action municipale. Parmi leurs préoccupations, les projets de solidarité internationale trouvent une place importante : " Les amis de la République démocratique Sahraoui ", " Vitry-Tombola (Mali) ", " France-Cuba ", la liste est longue d'associations ayant investi ce domaine dans lequel la municipalité donne une fois de plus l'exemple. Tout se passe comme si, avec le déclin de " l'identité ouvrière " et de la " conscience de classe ", à l'heure de la " coopération décentralisée ", la solidarité internationale était devenue un moyen privilégié de gestion politique de l'immigration et de la diversité culturelle.

Depuis 1989, la ville de Vitry est jumelée et engagée dans une vaste opération de coopération avec le village malien de Tombola. L'idée en est née lors d'un débat organisé par l'Office municipal de l'immigration avec les associations adhérentes sur les raisons de l'immigration :

"Alors M., à l'époque président du comité des résidents du foyer de Vitry, depuis également responsable de l'association des Maliens de Vitry, avait insisté sur le fait que s'ils étaient là, c'était à cause de la situation particulièrement difficile du pays d'origine " - se souvient un militant. (entretien 59)

L'idée fait son chemin et cette même année une délégation de la municipalité de Vitry part pour le Mali avec comme point de chute le village de M., même s'il ne se situe pas dans la région d'émigration traditionnelle vers la France :

“ Pourquoi ce village, je crois que c'est parce que c'était le village de M. et que M. était membre du parti, responsable des Maliens de Vitry ... il y a des conjonctions comme ça. Ce qui faut dire aussi, c'est que la famille de M. est chef de village à Tombola. D'un autre côté ce n'est pas vraiment gênant d'être dans une autre région où il n'y a pas de problèmes de concurrence plutôt qu'à K. où se retrouvent toutes les collectivités locales et on se marche sur les pieds ” - explique la même personne (entretien 59).

Les trois élus de la délégation vitriote dont l'ancien maire et le maire actuel, accompagnés de M., de retour au village depuis plusieurs années d'absence, reviennent du Mali avec un certain nombre de préoccupations : répondre à des besoins immédiats par la fourniture de matériels, mais surtout monter un projet de développement pour aménager une plaine de 500 hectares, autrefois irriguée et laissée en friche depuis l'indépendance du pays :

“ En juin 1990 la municipalité a monté au théâtre Jean Vilar une opération de présentation du projet et c'est là où la population y compris les élus l'ont découvert - c'était resté dans le secret de quelques petits réseaux. Le public était classique pour ce genre d'opération, essentiellement des militants du parti communiste et puis quelques personnes un peu sensibles aux questions du tiers-monde avec une moyenne d'âge relativement élevée. C'était une présentation à la nomenclatura locale. C'est là qu'est créée l'association “ Vitry-Tombola ” et qu'a commencé à prendre forme un projet un peu surdimensionné par rapport à ce que le terrain était capable de digérer. Je ne sais plus quel était le rapport entre le total du projet et le budget de la ville, mais on y était presque.” - témoigne un membre de l'association “ Vitry-Tombola ”, à l'époque également élu municipal d'une liste de gauche, non-communiste. (entretien 59)

Très vite “ Vitry-Tombola ” affirme sa présence - elle fait l'objet d'articles dans le journal municipal, prend part aux grands moments de la vie de la commune. Lorsqu'il est question des relations internationales de la ville, il est toujours question de Tombola, alors que les jumelages historiques de Vitry perdent de leur force symbolique avec la chute des gouvernements communistes en Europe de l'Est. L'assise de l'association s'élargit - afin de “ déborder l'aspect initiative municipale ”, ses initiateurs se tournent vers des partenaires extérieurs. Des contacts sont pris avec le syndicat des médecins, les communautés catholique et protestante de Vitry, les écoles, les centres de loisirs, des sportifs. Le premier

bureau de l'association a pour président le maire et pour vice-présidents, l'élu délégué à l'immigration et le responsable du syndicat des médecins de Vitry. Une directrice d'école et le pasteur de Vitry en font également partie. M., "représentant de la communauté malienne" et initiateur officiel du projet devient "le permanent" de l'association :

" C'était des gens qui avait en commun le fait de ne pas être très éloignés du PC et d'être relativement proches de l'élu délégué à l'immigration; il y avait un aspect réseau d'amis. Pour ma part, je suis rentré dans le bureau un an plus tard, mais dès le lendemain de la présentation au théâtre, l'élu m'avait appelé en disant : " j'ai remarqué que tu étais un des rares élus présents; qu'est-ce que tu penses du projet, ce serait intéressant que tu nous rejoignes ". J'étais prêt à m'investir dans l'association sous un certain nombre de conditions - que ce ne soit pas le projet de la municipalité, d'ailleurs je n'avais pas apprécié le fait d'être mis au courant de l'opération par une invitation pour la présentation. En juin 1989, je conduisais une liste d'opposition de gauche à la municipalité qui avait fait 5%; c'était pour eux un moyen de montrer qu'ils s'ouvraient à d'autres candidats. J'ai souvent été sollicité comme témoin d'ouverture, j'ai souvent refusé, là j'ai accepté parce qu'il y avait quelques gages qui me permettaient de penser que ce ne serait pas une association municipale comme tant d'autres qui ne sont que des prête-noms d'une politique municipale."- commente la même personne (entretien 59).

Le projet de la ville de Vitry est ambitieux, mais il n'est pas isolé. Dans les années 1990 se développe le concept de "coopération décentralisée" avec pour origine une convergence de facteurs, dont la remise en question des coopérations d'Etat à Etat fonctionnant à "fonds perdus", les interventions des collectivités locales qui, pour certaines, dès les années 1970 engagent des actions par des opérations de jumelage, enfin les lois de la décentralisation qui augmentent leurs libertés et moyens d'action :

" Le ministère de la coopération qui n'existe plus aujourd'hui a encouragé ces initiatives engagées par des villes, des départements, des régions de coopération de collectivité territoriale à collectivité territoriale. Au cours des années 1990, il a intégré dans sa politique de relations avec les pays du tiers-monde cette coopération décentralisée ce qui a donné lieu à des opérations de plus grande envergure. C'est ainsi que le budget d'aide aux pays du tiers-monde du département des Hauts-de-Seine est plus important que le budget d'Etat de la coopération. Des collectivités ont développé des actions de coopération avec des villes de la région de K. au Mali - la ville d'Evry sur un projet d'assainissement, mais aussi le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais qui, au temps

de la présidence des “ Verts ” a mis en place toute une série d’actions avec la région de K.” (entretien 59).

Après dix ans d’existence “ Vitry-Tombola ” compte plusieurs réalisations : la fourniture de matériel scolaire mais aussi agricole, la construction d’un centre de santé communautaire et la formation de personnels locaux, pour n’en citer que les plus importantes. Elle dispose d’un budget annuel qui dépasse le million de francs, dont environ le tiers est consacré au fonctionnement de l’association. Les recettes proviennent à 70% d’une subvention municipale, le reste étant partagé entre une subvention départementale (le Conseil Général du Val-de-Marne étant lui-même engagé dans la coopération décentralisée), des subventions “ sur projet ” et des sponsors privés parmi les grandes entreprises installées à Vitry. Une demande a été récemment déposée auprès de la Communauté Européenne pour le projet d’aménagement de la plaine.

Mais en quoi la solidarité internationale offre-t-elle un exemple de gestion municipale de l’ethnicité ? Ne constitue-t-elle pas une orientation autonome de l’action publique ? La réponse de principe est sans doute positive. Mais si l’on regarde “ localement ”, immigration et solidarité internationale paraissent liées. Pour certains militants, l’engagement de la municipalité dans le projet aux côtés de l’association des Maliens de Vitry, dont le responsable est également président - “ désigné ” dit-on - du Comité des résidents du foyer de la ville, ne peut pas ne pas rappeler d’autres événements, arrivés dix ans plutôt, mais présents dans leurs mémoires :

Le 23 décembre 1980, à la veille des fêtes de Noël, l’ADEF, association propriétaire et gestionnaire de foyers de travailleurs migrants décide de transférer dans son foyer à Vitry, officiellement vide, 300 travailleurs maliens jusque-là logés dans des baraquements à Saint-Maur. La municipalité engagée avec le Parti communiste dans une campagne contre les villes-ghetto, décide alors de rendre le foyer inhabitable:

“ La municipalité a vu dans cette opération une provocation et a entrepris, sur ordre de la fédération du Val-de-Marne et alors que le Parti communiste était engagé dans une campagne contre les villes-ghetto, de rendre le foyer inhabitable. En lançant une pelleteuse contre la porte, en coupant les arrivées d’eau et d’électricité alors que les travailleurs étaient déjà à l’intérieur ... et tout ça le 23 décembre. Cela a déclenché une campagne de presse contre les bulldozers de la ville de Vitry alors qu’on était en pleine pré-campagne présidentielle et que Marchais était candidat. “ Travailleur ”, le journal de la fédération du PC du Val-de-Marne, avait sorti son numéro hebdomadaire avec la photo de la pelleteuse cassant le foyer. Une heure plus tard “ Travailleur ” était retiré parce que la campagne de presse démarrait et que ce qu’ils croyaient être à leur

avantage les desservait. On a nié l'existence du bulldozer, ç'avait été une campagne menée contre le PC. Quelques années plus tard, Marchais expliquait l'erreur du bulldozer de Vitry dont la responsabilité revenait bien évidemment à la municipalité et non à la fédération du Val de Marne, dont il était le patron. Il y avait, aux manettes du bulldozer, le maire de Vitry et son adjoint chargé des immigrés à qui on demandait d'assumer la paternité de l'opération. Quand le maire de l'époque a démissionné en 1997, il a fait un article dans le Monde expliquant l'histoire du bulldozer.

Enfin, les Maliens sont restés à Vitry et la municipalité au bout de 2-3 ans a fini par reprendre contact. Dès 1981, l'arrivée de la gauche au pouvoir et la première vague de régularisations, ont permis aux institutions - que ce soit le MRAP, la municipalité, l'Office municipal de l'immigration - de reprendre pied. Il y avait des problèmes de régularisation à régler. Ensuite, au courant des années 1980 les familles sont arrivées - le foyer est fait pour 500-600 personnes mais c'est environ 800 personnes qui y résident actuellement, c'est énorme. Il y a eu des problèmes d'implantation de dealers, de prostitution, un peu de tout. Et à la demande des résidents, la municipalité est intervenue pour vérifier, contrôler les opérations de salubrité etc. Un tissu de relations s'est retissé autour du foyer.

En 1990 lorsque l'association " Vitry-Tombola " a été créée, on était quand même un certain nombre à avoir le souvenir du bulldozer. L'histoire était encore dans la tête des militants. C'est quand même un passé un peu lourd à traîner et on se pose la question, s'il ne s'agit pas maintenant d'un dédouanement de ce qui s'est passé à l'époque et qu'il fallait se refaire une virginité, quoi. On ne peut pas s'empêcher de se poser cette question-là ... "- commente un militant (entretien 59).

Cette histoire n'est pas le seul fil qui relie immigration et solidarité internationale. Pour M., par qui l'idée est venue officiellement, les projets de développement sont à mettre en rapport avec " les problèmes " de l'immigration en France :

" L'idée de l'association " Vitry-Tombola " est venue lors d'une réunion à l'Office de l'immigration où la question a été soulevée de la participation de la France au développement des pays africains dont le Mali. Il fallait un transfert de technologie et puisque les Américains donnaient leur soutien, la France pourrait faire la même chose pour les pays colonisés. C'est la misère qui fait que les gens se déplacent, sinon pourquoi on irait s'expatrier. Donc, s'il y a une volonté de freiner l'immigration, il faut aider les pays d'origine. " (M. responsable de l'association des Maliens de Vitry, président du comité des résidents du foyer ADEF, permanent de l'association " Vitry-Tombola ", entretien 58)

Si elle plaît aux militants, l'action municipale de développement de Tombola fait l'objet de critiques de la part d'associations locales dont le MRAP. On déplore ainsi que :

“ la ville s'occupe beaucoup du Mali, mais que ce fameux foyer qui est dans des conditions lamentables ne fait l'objet d'aucune mesure municipale qui pourrait obliger son propriétaire à rénover ”. (entretien 60)

“ Je suis conscient qu'il y a une part de vérité dans ces critiques, mais je ne voudrais pas aborder cet aspect-là [aller sur un terrain politique] ... Ceux qui sont ici, oui il faut penser à eux, chercher à éviter l'isolement, ne pas les mettre aux oubliettes ... c'est une question de volonté ”- confirme M. (entretien 58)

Pour les membres de l'association, la coopération avec le Mali et l'intégration des Maliens à Vitry sont “ deux aspects complètement différents ”. Mais la question qu'ils soulèvent de l'implication de la collectivité malienne de Vitry dans les opérations de l'association ne fait que révéler, d'une manière différente, les liens implicites entre solidarité internationale et gestion municipale de l'ethnicité :

“ Il reste la question de la relation avec l'association des Maliens de Vitry. C'est une question qui a souvent été posée dans l'association pas forcément de manière officielle, ni très rationnelle, mais quel type de relation doit-on avoir avec les Maliens de Vitry ? Ou, autre formulation, “ c'est pas normal qu'il y ait si peu de Maliens dans l'association; ils devraient être là parce que ce sont leurs affaires ”. Et ça c'est un problème parce qu'il est évident que pour les Maliens cette association n'est pas leur affaire, mais celle de la municipalité et d'un certain nombre de Vitriots. Ils ne peuvent pas y être insensibles : ils vont venir en assemblée générale, passer à notre stand pour donner un coup de main, mais ce n'est pas leur affaire...” (membre du bureau de “ Vitry-Tombola ”, entretien 59)

Enfin la municipalité n'est pas la dernière à apporter un crédit à cette thèse, lorsqu'en 1995, à l'issue des élections municipales, la délégation du maire à “ l'Immigration, personnes âgées et logement ” est transformée en délégation à “ la Solidarité internationale, personnes âgées et environnement ”, alors que le mandat de l'élus est renouvelé.

Immigration et aide au développement ont depuis toujours partie liée dans les doctrines politiques. Mais au-delà de la problématique du contrôle des flux migratoires, la coopération n'offre-t-elle pas également une réinterprétation possible du phénomène de la diversité culturelle que les pays d'immigration connaissent sur leurs territoires ? Traditionnellement animés par l'idée du retour, les migrants sont parfois même mandatés à

l'étranger pour assurer la survie d'une communauté villageoise - ce que Abdelmalek Sayad nomme " l'émigration communautaire " ⁴⁵¹. Que le soutien accordé aux régions d'origine soit pour eux un signe de reconnaissance et de prise en compte de leurs préoccupations par les autorités françaises locales tombe complètement sous le sens.

La volonté de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de leur pays était exprimée avec le plus de force par les migrants d'Afrique subsaharienne. L'ensemble des associations africaines recensées dans l'enquête - environ une douzaine sur les deux villes - menaient des actions de soutien aux villages d'origine, alors que la très grande majorité d'entre elles s'étaient constituées exclusivement autour cet objectif. Mais là où s'exerçait avant une solidarité privée, fondée sur un système de cotisations, l'intervention des pouvoirs publics (pas seulement locaux) a ouvert de nouvelles perspectives. De l'entraide, ces associations sont passées au projet de développement, en sollicitant les collectivités locales pour soutenir leurs initiatives. A Vitry, elles se sont rassemblées au sein de " l'Union des Associations Africaines de Vitry " pour, selon son président, " *faire une force, travailler ensemble sur des projets de solidarité internationale* " (entretien 58). Le mouvement recevra toutefois un accueil réservé de la part des institutionnels :

" Les associations africaines, je suis un peu prudent. Elles veulent se faire reconnaître parce que l'association " Vitry-Tombola " a donné des idées. Actuellement il y a beaucoup d'associations africaines qui n'ont pas forcément une très grosse activité, mais qui voudraient adhérer au centre culturel pour dire après à la ville qu'est-ce que vous faites pour notre région - comme ça s'est passé pour Kanu qui a adhéré au centre il y a une quinzaine d'années. Je regarde dans les bulletins municipaux, c'est une démarche quasi générale qui est à la fois compréhensible, si on aide telle région du Mali pourquoi ne pas aider telle autre. Pour " Kanu ", c'est M. et quelques-uns de ses amis non pas en tant qu'association mais plutôt comme ressortissants maliens qui ont fait une démarche auprès de la municipalité, demande à laquelle les élus ont été sensibles puisque le projet de coopération prend de plus en plus d'ampleur. " (directeur du CCV, entretien 53)

" Des militants d'autres associations africaines ont interpellé l'élu pour que des opérations similaires se fassent aussi dans leur pays. Il s'agit souvent plus d'individus que d'associations, des gens qui ont des projets sur leur village ... ce n'est pas des projets innocents non plus, ça permet de revenir dans son pays. C'est de bonne guerre que chacun dise est ce qu'on ne peut pas avoir trois sous. Si le lycée C. se met à développer - et il y a un certain nombre de raisons à ça - une opération avec le

⁴⁵¹Sayad Abdelmalek, " Les trois " âges " de l'immigration algérienne ", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°15, 1977, pp. 59-81.

Burkina, tant mieux. Après, c'est à la ville de décider ce qu'elle fait : est-ce qu'elle met tous ses œufs dans le même panier pour avoir une opération qui tienne ou est-ce qu'on arrose un peu toutes les associations, ça c'est leur problème.” (membre de Vitry-Tombola, entretien 59)

La mobilisation des associations des migrants pour promouvoir avec le soutien des municipalités des projets de coopération et de développement des régions d'origine témoigne une fois de plus, me semble-t-il, des liens existant entre ces initiatives et les enjeux de considération et de reconnaissance qui se nouent localement entre ces populations et les pouvoirs publics. La solidarité internationale constitue pour ces derniers une forme possible de gestion de cette relation. Des projets de ce type ne sont pas l'apanage de quelques municipalités - la ville de Garges a, par exemple, soutenu de manière similaire l'envoi d'un bus-dispensaire au Madagascar à l'initiative d'une association locale de commerçants et de son président d'origine malgache. La spécificité de Vitry résiderait toutefois dans le caractère emblématique conféré à cette action par la municipalité, en référence aux valeurs politiques qu'elle porte et au détriment d'autres types d'intervention. Cette gestion idéologique de l'ethnicité met en avant l'aspect social des migrations et rapatrie dans les pays d'origine les questions de diversité culturelle.

Garges : l'éloge à la culture

La ville de Garges-lès-Gonesse connaît une situation différente. Bâtie essentiellement à partir des années 1960 pour accueillir les rapatriés d'Algérie, elle ne revendique pas une tradition politique spécifique en la matière. Sa croissance rapide s'est faite pourtant par l'apport successif de différentes vagues migratoires originaires du Maghreb, d'Afrique subsaharienne, plus récemment du sud-est asiatique, la juxtaposition de ces populations dans l'espace urbain l'emportant souvent sur le mouvement de brassage. Aujourd'hui plus que jamais Garges reste une ville d'immigration importante - 25 % des 41000 habitants sont de nationalité étrangère, ils représentent “ plus de 60 ethnies ”. C'est aussi une ville de prime-installation où les migrants arrivent par “ de véritables filières ethniques ” dans le logement. Une fois certaines des conditions matérielles de leur séjour en France réunies, beaucoup cherchent à partir - ce qui conduit les observateurs à voir en la ville une “ plaque tournante de l'immigration ”.

Gouvernée par une municipalité communiste depuis la Libération, Garges est passée à droite aux élections de 1995. Mais les réponses des différentes équipes au phénomène de l'immigration différeraient finalement peu. Face à la différenciation forte de la société locale,

les attitudes ont été de tout temps à la prudence, aux stratégies “ d’évitement ”, au refus d’aborder de front la problématique migratoire. Pas de service municipal de l’immigration ici, et du “ bureau d’accueil en mairie ”, il ne saurait en être question. Pas question non plus de mettre en avant par des actions de reconnaissance volontaristes quelques représentants des communautés les plus nombreuses ou anciennes dans la ville. La municipalité y voit le risque d’une démultiplication à l’infini des demandes et d’une entrave à l’égalité des moyens accordés à chaque population, dont elle se veut la garante :

“ Si on offre du soutien à une association musulmane, il faut que la même chose soit faite pour les associations juives, chrétiennes etc. ” - explique un employé municipal (entretien 8).

Parce qu’elle ne peut pas “ répondre favorablement à chacun ”, la ville opte pour une approche indifférenciée :

“ Ici la question de l’immigration n’est pas prise en compte en tant que telle. La position officielle est : “ étant donné que la population immigrée est une population majoritaire, les actions mises en place les touchent forcément, il n’est donc pas nécessaire de mettre en place des actions spécifiques ”. C’était la position de l’équipe municipale précédente et de celle en place actuellement. Alors que cette question pourrait être envisagée différemment en changeant de discours, en se donnant les moyens pour l’intégration des primo-arrivants - un bureau d’accueil en mairie, un traitement prioritaire des dossiers par la CAF, l’attribution d’un logement, l’apprentissage de la langue française, les aider pour accéder à la nationalité française, s’ils le souhaitent. C’est le premier moyen pour lutter contre les discriminations, pour garantir une intégration. Mais à chaque fois qu’il est question de faire une permanence en mairie sur ces questions, cela fait un bruit ... ” (agent municipal, entretien 5)

Si elle se refuse à une reconnaissance de principe, la municipalité est appelée néanmoins à composer avec les différentes “ communautés ” qui sont le substrat premier de cette ville à l’histoire récente et aux vagues d’immigration multiples. C’est une approche pragmatique, lisible d’abord dans les stratégies électorales. Le corps d’électeurs à Garges comme ailleurs n’a en effet cessé de s’élargir pour inclure des populations aux références culturelles diverses - par le processus des naturalisations, par la construction européenne qui a donné pour la première fois le droit de vote à ses ressortissants aux élections municipales de 2001, par le droit de vote, enfin, toujours en projet pour les résidents-étrangers non communautaires. Des changements, dont les élus ont pris la mesure en intégrant dans leurs stratégies les variables identitaires. Ainsi, dit-on à Garges-lès-Gonesse, c’est le “ vote musulman ” qui aura permis au maire actuel de remporter la municipalité pour

la première fois en 1995 ; également sollicitée, la communauté juive reçoit régulièrement dans la synagogue consistoriale des hommes et des femmes politiques de tout bord :

“ Nous recevons la visite de tous les candidats de gauche comme de droite. La politique, on évite en principe, mais c’est eux qui demandent à venir nous voir ”- témoigne le responsable de l’association gestionnaire du lieu de culte (entretien 42).

De la mobilisation collective au relais d’opinion, la dimension ethnique est aussi prise en compte dans la composition des listes électorales. Citons ici l’expérience d’un jeune Gargeois, candidat européen sur la liste RPR de la majorité municipale, élu en 2001 comme 339 autres ressortissants communautaires en France :

“ Madame le Maire avait entendu parler de moi parce que je faisais beaucoup de choses au niveau de la ville. En plus elle savait que j’étais Portugais et comme la communauté portugaise à Garges compte 5000 personnes, elle a peut-être voulu avoir un représentant. Sur la liste à côté de mon nom il y avait nationalité portugaise, j’étais le seul candidat européen - les communistes avaient des Arabes mais de nationalité française. Alors le vote européen a, je pense, aidé, on a dit qu’il représentait 12 % des inscrits ... Comme ça les Franco-Portugais auront un représentant. Tout de suite après les élections, j’ai eu beaucoup d’appels dont le président de l’association des Portugais de Garges mais aussi des gens que je ne connaissais pas. Maintenant que je suis conseiller municipal, ils pensent que leurs intérêts seront mieux défendus, ils auront plus d’avantages et plus d’appuis auprès de la ville, mais je suis là pour tout le monde et non seulement pour les Portugais. ” (entretien 43)

Transposée dans le champ des relations interethniques, l’idée politique de la représentativité organise les échanges entre les “ communautés ” et le pouvoir local municipal. Mais ni elle, ni celle qui lui est au fond liée, du “ vote ethnique ”, n’épuisent, je le disais plus haut, le problème posée à l’action municipale par la diversité. Garantes de la paix et d’une cohésion sociales sur leurs territoires, les municipalités doivent porter en effet une vision du vivre-ensemble, cultiver des représentations permettant de réinterpréter les expériences particulières à l’intérieur d’un cadre de valeurs communes. L’appartenance politique, le militantisme jouent à Vitry, nous l’avons vu, le rôle d’une référence commune, susceptible de transcender la diversité des allégeances particulières. A Garges, ce rôle est dévolu à la *culture*. Leur culture, c’est ce qu’apportent “ les 64 ethnies ” présentes sur le territoire municipal. C’est un chiffre “ peu objectif ”, donné par le diagnostic du Contrat de ville en 1994, qui “ ne correspond pas forcément à une réalité, mais revient souvent de manière mythifiée ”, au point qu’une compétition avec la ville voisine de Sarcelles qui se

félicite de recenser “ plus de 80 ethnies ” s’est installée sur ce point⁴⁵². Des cultures particulières à la Culture universelle, l’ambivalence alimente des représentations qui font des identités multiples de la population gargeoise la richesse de la ville, grandissent et valorisent son image. Faisant la part belle à la mobilisation associative, l’éloge à la culture constitue pour la municipalité une stratégie de gestion de l’ethnicité. D’après les élus :

“ La richesse culturelle (entretenu par les associations) est un moyen pour l’intégration des communautés dans la vie de la commune ” (élu délégué à la vie associative, entretien 1).

Les événements qui ponctuent la vie gargeoise sont donc autant d’occasions pour dramatiser, mettre en scène la richesse et l’authenticité de chaque culture, mais aussi leur rencontre, la reconnaissance par les institutions. Il en va ainsi de la “ Fête du parc ”, organisée tous les ans par la municipalité.

Lieu d’expression des Gargeois, la “ Fête du parc ” réserve, comme d’autres événements de ce type, une place importante aux associations sociales et culturelles des migrants. Même celles qui fonctionnent à peine se mobilisent à l’occasion pour une présentation du pays d’origine et de sa culture. Danses et costumes traditionnels, musiques, démonstrations culinaires, objets artisanaux s’exposent sous des tonnelles ornées de drapeaux et d’affiches touristiques :

“ Avec les originaires d’Outre mer nous permettons à d’autres populations gargeoises tunisiennes, algériennes, turques, de faire la connaissance des départements d’Outre mer qu’ils ne connaissent pas, tout comme nous ne connaissons pas la vie, la culture de la Turquie ou de l’Algérie ” - commente sa prestation le président de l’association pour la promotion de l’Outremer (entretien 23).

“ A la Fête du parc toutes les communautés culturelles se rencontrent pour présenter leur culture ” - se félicite l’élu (entretien 1).

“ Les associations communautaires ont un côté réfractaire; mais aussi un côté positif lorsqu’elles deviennent la vitrine de la communauté par rapport à l’ensemble de la ville ” - admet le commissaire principal (entretien 48).

Et le public est au rendez-vous. Les stands des associations communautaires sont les points les plus animés de la fête, à côté desquels les présentations des services municipaux et des grandes associations locales font souvent figure pâle. Au moins un des trois prix

⁴⁵²Ce flou est entretenu par le fait qu’aussi bien à Vitry qu’à Garges aucune statistique officielle n’est éditée sur le thème de l’immigration. Les chiffres sur l’importance des différentes “ communautés ” dont dispose le commissaire principal à Garges, par exemple, lui sont communiqués par les “ présidents de ces communautés ”, des responsables d’associations locales dont il reçoit la visite.

distribués par la municipalité pour récompenser les meilleures animations leur revient ainsi régulièrement, presque obligatoirement, pourrait-on dire.

Mais les fêtes municipales ne sont ici qu'un événement parmi tant d'autres : repris par divers acteurs, repas traditionnels, spectacles culturels égayent quotidiennement la vie gargeoise. Pour les travailleurs sociaux ces événements sont un moyen " d'animation globale " qui permet *" des échanges entre les différentes communautés de la ville "*, *" une occasion de rencontre, de convivialité où on peut faire connaître sa culture "* (entretien 11). Pour les élus et agents institutionnels, régulièrement invités à ce genre d'animations, ce sont des occasions pour parfaire leur image, en signifiant du respect et une certaine reconnaissance aux populations, sans avoir à prendre des dispositions en ce sens plus pérennes. Pour les associations des migrants, enfin, les spectacles culturels sont un moyen d'existence. C'est souvent la principale source de financement, la recette des entrées, des produits vendus, des plats et des boissons consommés venant abonder les caisses associatives. Mais surtout, c'est au moyen de ces événements que les associations s'affirment comme l'une des institutions de la communauté : la présence de personnalités locales leur donne de l'importance ; la mise-en-scène d'une culture authentique, au centre des spectacles associatifs, en fait les principaux dépositaires et défenseurs de l'identité, lieu incontournable pour quiconque voudrait faire allégeance aux traditions.

C'est cette mise en scène élaborée des traditions nationales qu'on observe dans les représentations données à diverses occasions, entre autres, par l'Amicale des travailleurs turcs, dont voici une description tirée des carnets d'enquête :

Lorsque le micro ambulant de la fête s'arrête devant son stand, habillé en costume noir et chemise blanche, le responsable de " la culture, la jeunesse et les relations externes " se prépare à commenter la prestation de son équipe. Par terre, sur un réchaud d'appoint, une femme en tenue traditionnelle fait la démonstration d'une préparation culinaire - c'est la maman du présentateur. Elle s'applique à étaler une pâte à l'aide d'ustensiles traditionnels. Autour d'elle, un groupe de jeunes filles, en costumes traditionnels dansent en ronde sous le son de musiques turques. Plus tard, le groupe passera au podium, des musiciens vont jouer d'instruments traditionnels des airs du pays. Au fond du stand est exposée de la broderie faite par les adhérentes de l'association. Tout un programme folklorique est savamment composé pour l'occasion, mais non seulement, car l'association va le reproduire lors des rassemblements organisés dans le gymnase municipal pour célébrer les grandes fêtes nationales turques - " le 600ème anniversaire de l'Empire Ottoman ", " Le jour de l'enfant ", parmi d'autres. La culture turque ici *" on y fait très attention "*.

Mais les éléments de ces présentations ont tendance à peu varier d'un stand à l'autre : cuisine, danses et chants du pays, tenues traditionnelles sont au centre des spectacles culturels mis en place par les associations. L'ensemble de celles qui furent rencontrées au moment de l'enquête organisaient ce type d'activités. Un grand nombre d'entre elles géraient des ensembles folkloriques, comme l'association turque citée plus haut, mais aussi beaucoup d'associations portugaises. Pour ces dernières, une fédération réunit même les meilleurs groupes en France, et se consacre à l'organisation de compétitions et d'échanges.

Dans ces manifestations, la *culture* revêt un sens particulier. Pour délivrer un message clair et fédérateur, elle est folklorisée et réduite à la mise en scène de quelques objets rituels. Elle devient un produit de consommation pour ceux qui souhaitent faire allégeance à leurs traditions, comme pour ceux qui souhaitent s'en prévaloir comme d'un signe de richesse ou de distinction⁴⁵³. Gestionnaires de l'image de la communauté⁴⁵⁴, les associations cultivent ces bricolages culturels, devenus en quelque sorte leur fonds de commerce. Les représentations de la diversité proposées par les élites locales en confortent les usages et la légitimité :

“ Localement nous représentons cette partie de la population qui ne participe pas aux manifestations festives, promotionnelles de la cité chaque année. Ce sont les associations d'Outre mer qui les représentent. Alors forcément, les collectivités voient ça d'un très bon œil et essaient de nous aider au mieux ” (responsable de l'Association pour la promotion de l'Outre mer, Garges, entretien 23)

“ Madame le Maire avait dit que la culture orientale est riche en arts et gastronomie. Donc notre association organisera des soirées pour faire connaître l'art et la cuisine orientales. C'est ce que nous avons présenté à la fête du parc - poulet tandoori, samoussa, riz biryani etc. Nous avons essayé de présenter notre culture et nous avons obtenu un prix de la mairie - 3ème place et 2000 francs ” - témoigne le responsable d'une association pakistanaise (entretien 36).

En négociations avec la ville pour l'acquisition d'un pavillon et sa transformation en “centre culturel pakistanais”, l'association s'est saisie de l'opportunité de la fête annuelle du parc pour dresser pour la première fois son stand et faire signe à la municipalité d'ouverture et de bonne volonté :

“ Depuis quelque temps, nous avons changé de politique. Si l'on souhaite obtenir quelque chose, il faut faire passer le message. La communication est très importante,

⁴⁵³ Doytcheva Milena, “ Action associative, leadership et entreprise ethniques. Les associations bulgares à Paris ”, *op.cit.* ; “ Les mobilisations ethniques : loisirs, commerce et action associative ”, in *Savoirs et enjeux de l'interculturel*, Paris, l'Harmattan, 2001. Pour une conception de l'ethnicité comme “ culture riche sans coût à payer ” voir par exemple Waters Mary, *Ethnic options. Choosing Identities in America*, Berkeley, University of California Press, 1990.

⁴⁵⁴ Gans Herbert, “ Symbolic ethnicity : The future of ethnic groups and cultures in America ”, *Ethnic and Racial Studies*, 19, 1, 1979, pp.1-19 ; Gans Herbert, “ Symbolic ethnicity and ethnic religiosity : Toward a comparison of ethnic and religious acculturation ”, *Ethnic and Racial Studies*, 17, 2, 1994, pp. 577-592.

sinon vous n'irez pas bien loin. ” - le prix décerné par la mairie pour leur prestation cette année sera interprété comme un signe positif en ce sens.

Aussi, les détracteurs de l'action municipale ont-ils peut-être raison de voir en ces manifestations culturelles des formes d'expression obligée :

“ Tant que ces gens restent dans leur contexte couscous-merguez, ça arrange pas mal de monde. On leur donne une subvention et ça permet même à la municipalité de remplir des critères pour avoir de l'argent.” - déclare un employé municipal (entretien 3).

“ Les associations en France ne fonctionnent jamais au niveau des affaires sociales. C'est juste pour faire des fêtes de la culture et non pas pour rendre service à la population. Je ne sais pas pourquoi, c'est plutôt la culture ... les associations se consacrent essentiellement à organiser des spectacles culturels ou alors à expliquer la situation au pays d'origine.” - témoigne le président d'une association tamoule (entretien 13). Malgré cela, “ Garges-Tamoul Welfare ” ne déroge pas à aux festivités. Elle participe à l'ensemble des événements municipaux et organise, elle-même, des spectacles avec, au programme, danses, chansons tamoul et repas traditionnels. Trois adjoints au maire, le Commissaire principal, des représentants de l'église et d'autres associations se sont rendus au dernier spectacle qui a comptabilisé quelques 250 entrées.

A Vitry, ces formes d'expression obligée témoignent, d'après les personnes rencontrées, de l'enfermement de la vie associative et des velléités de contrôle de la part de la municipalité : *“ On ne leur demande que ça, surtout ne faites pas autre chose ”*. Car la ville de Vitry n'échappe pas en effet à la célébration des cultures du monde au nom d'une Culture universelle. De la “ Fête du Lilas ” à “ La nuit de la Paix ”, les associations des migrants et surtout celles bénéficiant du plus de légitimité et de reconnaissance sont encouragées à prendre part aux événements festifs, humanitaires organisés. Elles se sont d'ailleurs toutes dotées d'ensembles folkloriques - espagnols, portugais, africains - régulièrement au programme de ces fêtes locales, tout comme les plats traditionnels préparés par leurs membres et adhérents.

Comme la solidarité internationale à Vitry, la *culture* est devenue à Garges l'objet privilégié des relations et des échanges qui se nouent entre les pouvoirs locaux et les “ communautés ”, “ représentées ” par les associations. Elle offre ainsi une autre figure consensuelle de gestion de l'ethnicité, permettant de concilier les aspirations républicaines à l'universalité et des formes de considération, si ce n'est de reconnaissance, de spécificités

revendiquées par les populations locales. Elle n'en est pas toutefois la seule expression : mentionnons également ici à ce titre le sport.

Que ce soit à Vitry ou à Garges, beaucoup d'associations rencontrées souhaitent créer ou avait déjà créé des équipes sportives, notamment de foot, " le sport le plus connu dans les banlieues ". Le sport est un facteur d'éducation et de discipline, de convivialité, mais aussi un espace d'expression des solidarités communautaires. Les Portugais de Vitry, les Turcs de Garges, constitués en équipes sportives, donnent des exemples de figures collectives de l'ethnicité, qui s'aménage ainsi des places consensuelles à investir dans l'espace public. Au titre des politiques sportives locales, ces initiatives bénéficient du soutien des municipalités :

" A Vitry la politique c'est le plus de sport possible. On est largement écoutés " - témoigne le président des " Portugais Associés de Vitry ", un des cinq clubs de foot portugais que compte la ville, également membre du Conseil d'Administration de l'Office Municipal des Sports (entretien 62).

Doté d'un budget de 350 000 Francs, l'office verse des subventions à l'ensemble des associations vitriotes adhérentes, soit plus de 60 associations sportives dont une trentaine d'association de football. Pour cela un barème a été mis en place par le conseil d'administration tenant compte du sport pratiqué, du nombre de licenciés que compte chaque club :

" On n'est pas spécialement catalogués comme Portugais " - explique la même personne (entretien 62).

Le principe est identique à Garges où les associations sportives relèvent d'un service municipal spécifique et bénéficient d'un soutien indépendant de celui qui est accordé aux autres associations locales, sociales, culturelles. En 1997, la ville de Garges aurait consacré ainsi plus de 1,1 millions de francs aux associations sportives contre environ 700 000 francs dépensés pour le reste des associations gargeoises. *" Ce qui les intéresse surtout c'est le sport " -* explique le président d'une association juive gestionnaire de la synagogue consistoriale à Garges (entretien 42). A travers le sport, l'ethnicité retraduite en catégories sociales, universalistes est indirectement prise en charge par les pouvoirs publics⁴⁵⁵.

Mais cette gestion sportive ou festive, pour positive qu'elle soit, fait l'impasse sur beaucoup d'aspects de l'altérité. La *culture* ne saurait en effet être réduite à une compétition sportive, ni à une ambiance de fête et de convivialité ou à une démonstration folklorique. Elle s'enracine dans des valeurs et des représentations véhiculées par la langue, des traditions

⁴⁵⁵ Schnapper Dominique, *La démocratie providentielle*, op.cit., p. 201.

philosophiques ou religieuses. La transmission de la langue, l'enseignement religieux font également partie des projets associatifs. L'ensemble des associations rencontrées proposaient ce type d'activités :

“ Conserver la langue c'est primordial, c'est le but de l'association. Cette année, pour les cours d'arabe, nous touchons la 2ème, la 3ème génération ” - témoigne le responsable de l'amicale des Tunisiens de Garges, association engagée par ailleurs dans de multiples activités dont galas, sorties familiales, expositions, soutien scolaire. (entretien 24)

“ Nous donnons des cours de turc pour les petits qui ne parlent pas très bien la langue. Ils sont turcs, il faut qu'ils parlent le turc, on fait attention à ça. On veut qu'ils aient les deux cultures, c'est le plus important ” (amicale des travailleurs turcs, Garges, entretien 18)

“ Ce que nous voulons apprendre à nos enfants c'est notre culture, notre langue car si un jour ils retournent dans leur pays, ils seront comme des étrangers. C'est essentiel, les enfants qui sont nés en France n'ont pas les moyens d'apprendre ; nous, nous venons de là-bas, nous connaissons déjà tout ça...mais eux n'ont pas la possibilité. Il faut trouver une solution et c'est pour cela que nous souhaitons enseigner la religion, mais aussi la langue, la culture, l'histoire pakistanaises. Pour qu'ils sachent d'où ils viennent, même si ce pays ne sera pas le leur. ” (association pakistanaise, Garges, entretien 36).

“ Transmettre la culture ” est essentiel dans les préoccupations associatives et aucune nationalité n'échappe à cette règle. Si l'action municipale ne peut pas faire l'impasse sur cet aspect du travail associatif, ce n'est pas a priori ce qui l'intéresse dans la *culture*. Etant dans l'obligation de mettre à disposition des associations des locaux, les villes se contentent de répondre avec plus ou moins d'empressement et de bonne volonté aux demandes formulées, mais “ hésitent à aller au-delà ”. Ces activités sont soutenues pour l'heure essentiellement par les pays d'origine (la Turquie, l'Algérie, la Tunisie, le Maroc mais aussi l'Espagne et le Portugal) qui fournissent aux associations des professeurs de langue ou de catéchisme, des assistants sociaux. Certaines des associations rencontrées, dont par exemple une association croate à Garges, se sont créées expressément pour “ capter ” de tels dispositifs. D'autres les intègrent à leurs activités :

“ Le professeur de turc de l'association est mis à disposition par le consulat. Pour nous c'est gratuit, on est à peu près 2000 Turcs à Garges et je pense que quand on demande on mérite ... on essaye de garder notre culture. ” (Association de parents d'élèves turcs, Garges, entretien 18)

“ Nous faisons les cours d’espagnol pour les adultes. Pour les enfants, nous nous sommes battus vis-à-vis des autorités espagnoles et nous avons obtenu des professeurs depuis 1971. Ils sont payés par les autorités espagnoles alors que les mairies mettent des salles à disposition. ” (Association de parents espagnols immigrés en France de Vitry, adhérente à la fédération du même nom qui regroupe une partie des associations espagnoles en France, entretien 54)

“ La solidarité internationale ” à Vitry, “ l’éloge à la culture ” à Garges montrent que malgré une abstention théorique des pouvoirs publics, il se construit, dans la proximité, des formes de gestion de l’ethnicité. A l’écart de stratégies pérennes de développement, elles ont en commun de faire intervenir très largement les associations, à la fois témoins et acteurs essentiels des processus de différenciation à l’œuvre dans la société. Qu’apporte ou change par rapport à cette gestion municipale et politique de la diversité, l’approche sociale des politiques urbaines ?- c’est ce que nous proposons de voir à présent.

1-3. Le "politique" et le "social"

Elle apporte tout d’abord des moyens et de l’argent : les municipalités n’ont pas toujours les moyens d’une politique de proximité qui leur permette de répondre et d’entretenir la demande associative. L’arrivée du Contrat de ville ouvre de ce point de vue de nouvelles possibilités. Avec l’installation de ses services, c’est un deuxième “ guichet associatif ” qui se met en place en mairie :

“ Le budget associatif de la mairie se chiffre en milliers de francs, celui de la Politique de la ville est en millions ”- explique l’élu délégué à la vie associative (entretien 1).

L’arrivée de ces “ moyens exceptionnels ” et d’autant plus fortement ressentie qu’il s’agit de communes “ pauvres ” comme c’est le cas de Garges-lès-Gonesse, dont les comptes déficitaires ont fait objet de redressement en 1996. Comment fonctionnent localement les dispositifs institutionnels à l’ingénierie complexe, dont j’ai tenté de décrire l’organisation générale au premier chapitre ? Les situations diffèrent d’une commune à l’autre, mais ce qui est d’habitude désigné par le terme générique de [service du] “ contrat de ville ” s’organise autour d’une figure centrale qui est celle du chef de projet.

Le chef de projet est le premier interlocuteur pour ceux qui souhaitent mener des actions dans le cadre de la Politique de la ville. Comme pour les autres dispositifs de ces politiques, ici on travaille uniquement “ sur projet ”. Pour bâtir un programme d’actions, à ses

débuts, le Contrat de ville à Garges a fonctionné en appelant les associations “ à déposer des projets ” :

“ Sur les 350 associations recensées par le SAVA, nous avons élaboré une première liste de plus de 100 associations - hors clubs de sport pour lesquels seul le président de la fédération a été averti - auxquelles nous avons écrit en début d’année. Deux appels à projets ont eu lieu en 1990 et en 1994. Environ 35 associations sur 100 ont répondu. Aujourd’hui nous ne faisons plus d’appel à projet “ large ”. Nous avons des objectifs à 3 ans et il faut rentrer dedans ”. (chef de projet, Garges, entretien 4)

A Vitry la sélection des candidats est plus informelle :

“ En décembre on contacte toutes les associations qu’on connaît et on demande ce qu’ils ont prévu pour l’année prochaine. On fait une espèce de programmation avec le titre, un synopsis des actions et des budgets qui sera validé par la municipalité puisqu’elle est obligatoirement co-financeur. Ensuite, on aide les associations à monter le dossier à l’aide des formulaires qui nous sont adressés par la préfecture et qui demandent des choses relativement difficiles. ”(chef de projet, Vitry, entretien 51)

Mais les associations d’habitants ne sont pas les seules concernées par le programme du Contrat de ville. Les services municipaux, les professionnels de l’action sociale peuvent également postuler pour son soutien. Le champ d’action de la Politique de la ville est en effet large : une multitude de projets sont susceptibles de s’inscrire à l’intérieur de grandes orientations comme “ *la lutte contre l’exclusion* ”, “ *la solidarité* ”, “ *le développement d’une vie de quartier* ”, “ *l’intégration sociale* ”. Des projets d’étude ou de restructuration urbaine sont ainsi au programme du Contrat de ville tout comme des actions plus modestes d’animation ou d’action sociale : “ *On n’est pas censeurs, on aide tout le monde* ” - explique un chef de projet (entretien 6).

Trois fois par an - en mars, en juin et en octobre - le Contrat de ville recueille les propositions d’actions, en sélectionne les meilleures qu’il envoie pour instruction aux services départementaux de l’Etat. Elles seront ensuite débattues au “ Comité départemental technique pour la Ville ” qui, sous la présidence du sous-préfet d’arrondissement ou du sous-préfet à la ville, réunit les services départementaux de l’Etat, les maires des villes concernées, d’autres “ partenaires ” comme le FAS, la CAF, l’Education Nationale. Réunion aux allures de “ grande messe ” que l’un de nos interlocuteurs décrit ainsi :

“ En fonction de la personnalité du préfet, ce comité qui prend des allures de grande messe se passe soit comme un réel travail de collaboration, soit comme un examen de passage, où le chef de projet défend son programme d’actions. Je vous dis examen parce qu’il y a une grande table ronde avec tous ces gens que vous connaissez par

ailleurs, mais qui ce jour-là vous ignorent et attendent que vous argumentiez vos projets.”(chef de projet, entretien 7).

Peu d'actions seront cependant rejetées par le comité qui entérinera, la plupart du temps, la sélection faite par les chefs de projet et donnera son accord pour les subventions. La CLIP, “ Commission locale inter-partenaire ”, organisée dans la commune permettra ensuite un retour auprès des “ porteurs de projets ” des résultats obtenus en Préfecture. C'est aussi l'occasion pour les associations de défendre devant les “ partenaires-financiers ” leurs propositions et de négocier des ajustements de budget pour le prochain examen de dossiers. Le plan d'action du contrat de ville sera enfin voté en conseil municipal où la commune précisera également sa contribution financière pour les actions retenues.

Dans la ville de Garges qui capte une part importante de l'enveloppe de crédits de la Politique de la ville du département du Val-d'Oise, le budget destiné au soutien de projets locaux, dit “ de fonctionnement ” (à la différence de celui qui est consacré à des interventions sur le bâti urbain dit “ d'investissement ”) était en moyenne d'environ 15 millions de francs par an. En 1997, 81 actions avaient été soutenues dont 59 projets associatifs présentés par 30 associations gargeoises. Numériquement plus importants, les projets associatifs ne captent cependant que la moitié des crédits, les services municipaux (SAVA, service de la culture, le centre social municipal), également “ porteurs de projet ” dans le cadre du Contrat de ville se partagent l'autre moitié. Parmi les associations soutenues, cinq ou six se détachent : elles fonctionnent avec des budgets importants, allant jusqu'à une centaine de milliers de francs par action; la ville a signé avec elles des “ contrats d'objectifs ”, leur permettant de disposer de revenus réguliers sur plusieurs années. Ce sont des associations d'habitants, mais qui au fil des années et souvent en parallèle du déploiement du contrat de ville, ont acquis de l'expérience et, pour certaines, commencé à se professionnaliser. Les subsides alloués au reste des associations gargeoises représentent en revanche des sommes plus modestes qui se chiffrent à environ 20 000 F par projet.

La situation nous est décrite de manière similaire à Vitry :

“ Pour les associations, il ne s'agit pas de sommes très importantes, 15 à 30 000 francs; elles fonctionnent avec du bénévolat, ce sont des gens du quartier qui font des projets ”-explique le chef de projet (entretien 51).

Notons que les moyens de la Politique de la ville sont ici moins importants puisque le budget de fonctionnement du Contrat de ville a été en moyenne sur les cinq dernières années de 900 000 Francs par an. A la différence des aides traditionnelles versées par les municipalités qui, nous l'avons vu, étaient avant tout synonyme de reconnaissance, le

Contrat de ville, parfois appelé à Garges “ le bureau des subventions ”, devient le vecteur de la multiplication, voire d’une certaine banalisation des crédits aux associations, à qui les institutions délèguent une mission d’action sociale sur les quartiers. Comment ces moyens s’articulent-ils aux logiques municipales plus politiques que nous avons étudiées plus haut ?

Le constat général qui se dégage de l’enquête est celui d’une forte municipalisation des dispositifs de la Politique de la ville. Qu’il soit installé en mairie, comme c’est le cas à Garges ou qu’il dispose de locaux indépendants comme à Vitry, le Contrat de ville s’apparente à un service municipal, placé sous la responsabilité d’un élu. Le choix de la délégation de rattachement est à ce titre significatif : ce sont deux premiers adjoints au maire, délégué “ à la vie associative ” à Garges, chargé de la “ Solidarité internationale ” à Vitry qui sont “ référents ” de la Politique de la ville. L’ensemble des décisions prises par le Contrat de ville sont soumises au vote du conseil municipal : il en va ainsi des conclusions du diagnostic préalable, des priorités d’action retenues, du programmes des opérations. Il est d’usage que les candidats nouveaux à une subvention de la Politique de la ville rencontrent au préalable l’élu de référence. La volonté de placer les maires au centre des nouvelles politiques sociales pour leur donner une véritable impulsion, en rapprochant la décision des besoins était, rappelons-nous, une des marques de fabrique de la Politique de la ville. Le déplacement au fil des années de “ l’échelon stratégique de pilotage ” de l’Etat vers la Région et plus récemment le Département, a conforté ces tendances à plus de “ proximité ”.

Cette forte intégration du contrat de ville dans la gestion municipale est relevée négativement par ceux qui regrettent l’assujettissent des actions territoriales de l’Etat aux stratégies politiques locales :

“ Il n’y pas d’autonomie réelle pour les chefs de projet. Avant les dossiers de subvention étaient directement envoyés en préfecture, cela favorisait l’expression directe. Maintenant il faut l’aval de la mairie et cela entraîne le clientélisme politique. L’élu touche au dossier, revoit, transforme le projet. D’ailleurs les associations subventionnées ne sont pas les mêmes avec le changement de municipalité ”- remarque un agent municipal (entretien 3).

“ Des pressions de la part des politiques peuvent exister surtout avec l’approche des échéances électorales. Il arrive que les élus poussent dans un sens ou dans un autre. Parfois ce sont les associations qui vont les voir, car elles savent qu’elles remplissent une mission que les institutions leur délèguent.” - admettent les professionnels (entretien 7).

L'identité professionnelle des chefs de projet s'organise pourtant autour d'une notion de neutralité. Ce sont des contractuels de la fonction publique ; leurs postes sont financés à égalité par l'Etat et la commune, ce qui leur permet, en toute hypothèse, de se démarquer des logiques politiques locales - ils essayent de " faire attention ", " de mettre des gardes-fous ", de " refuser le clientélisme " :

" La chance de la Politique de la ville, c'est qu'on est transversal. Nous sommes mandatés par le maire et le préfet, et comme on dépend à la fois du maire et de l'Etat, ce n'est pas qu'on peut faire ce qu'on veut, mais on peut transgresser si on veut... Nous sommes un lieu neutre d'une certaine façon. " (chef de projet, entretien 5)

Les logiques partenariales aboutissent en effet à une imbrication complexe des niveaux et des circuits de décision. L'Etat qui se propose d'impulser une volonté locale, incarnée par les élus entend se prémunir contre une liberté trop grande qu'ils pourraient prendre par rapport à des " priorités ", dont il conserve la définition. La voix prépondérante du sous-préfet au sein du " Comité technique de la ville " est synonyme, comme l'illustre l'extrait suivant d'entretien, de contrôle de l'administration sur la sélection municipale :

" L'association X avait accumulé plus de 200 000 francs de dettes et faisait patienter la banque - qui nous a contactés - en promettant le versement de subventions. Les responsables ont transmis leurs projets à l' élu la veille de la réunion en préfecture. Donc une décision a été prise conjointement avec la municipalité de ne pas financer, pour le principe. Le sous-préfet était d'accord - pas de subventions Politique de la ville et maintient des financements municipaux pour les projets les plus indispensables. Après la réunion, les responsables de l'association ont téléphoné en direct au sous-préfet qui a rappelé immédiatement le maire : " Pourquoi vous ne les financez pas ? ". Les mairies sont toujours suspectes aux yeux des services de l'Etat, elles trafiquent, n'en font qu'à leur tête, ont des motivations électoralistes. Les chefs de projet, même si leur poste est cofinancé par la commune et l'Etat, peuvent être assimilés, en fonction des circonstances, à la ville et donc être l'objet de suspicions. " (chef de projet, Garges, entretien 5)

La " neutralité " du Contrat de ville, invoquée par les professionnels, fait également référence à la technicité de leur travail. Entonnoir de procédures diverses, politique des tiroirs, le *Développement social urbain* est pour le non-spécialiste une nébuleuse inextricable :

“ C’est énormément de partenaires, de dispositifs à identifier pour faire fonctionner le quartier dans la ville, dans l’agglomération, dans Etat et dans l’Europe. Techniquement c’est très lourd ... ” - admet une des personnes rencontrées (entretien 51).

Le chef de projet est le seul à pouvoir se retrouver dans cet empilement de procédures. Devenu en mairie le spécialiste des montages financiers, ces services sont même sollicités pour des projets extérieurs au contrat de ville. Au fil des années, il a vu ses tâches multipliées s’étendre aux projets d’urbanisme et dernièrement, depuis que l’Ile-de-France y est éligible, aux crédits européens :

“ Le chef de projet est parfois perçu comme un prestataire ou demandeur de subventions ; quelqu’un qui vous trouve des subventions, ce qui fait que quand on le trouve, on ne le lâche plus. En mairie, nous sommes appelés “ le bureau des subventions ” ” (chef de projet, Garges, entretien 5).

“ En choisissant une association extérieure ayant l’habitude de travailler en partenariat, de monter des dossiers, c’est ce savoir-faire que la mairie a acheté d’une certaine façon. ” (chef de projet de Vitry, également directeur d’un organisme de formation professionnelle, entretien 51)

“ Les chefs de projets sont la force compétente, moi j’ai une vision d’ensemble. ” (élu référent de la Politique de la ville à Garges, entretien 1)

Techniciens aux côtés des politiques, une deuxième capacité d’expertise est également attendue des chefs de projet. Investi d’une mission spécifique de “ lutte contre les exclusions ”, il doit juger de la pertinence des projets présentés, de leur adéquation à la philosophie et aux objectifs de la Politique de la ville. Ce savoir-faire demande une compréhension poussée des phénomènes sociaux - une capacité de “ diagnostic ”, “ d’évaluation des besoins ”. Les chefs de projets seront donc plutôt recrutés à l’issue de formations universitaires, plus ou moins longues, au détriment de celles du travail social “ classique ”.

Technicité, expertise sociale, apport de financements spécifiques, ainsi que la mission dont il est investi par l’Etat et l’administration centrale confèrent au Contrat de ville une position théorique d’indépendance à l’égard des logiques politiques locales. Cette vision dichotomique entre le social et le politique est également partagée par les associations “ partenaires ” :

“ C’est toujours important d’avoir la gratitude des dignitaires de ce pays, parce que c’est une clé pour beaucoup de choses, malheureusement. Mais, depuis quelque temps, je ne parle plus beaucoup avec le milieu [politique], trop de déceptions. Je crois

qu'il faut faire de l'administratif, de la technocratie avec les autres partenaires parce que nous, nous connaissons la réalité tandis qu'eux, les montages administratifs... le seul contact peut être là. Nous, on ne veut pas faire de la politique, on est indépendant et c'est ça notre force " - explique un des responsables de " En marche " qui fait partie des associations gargeoises les plus en vue et les plus soutenues par le Contrat de ville (entretien 26).

Le Contrat de ville à Garges s'est constitué en effet un noyau d'associations-
" partenaires " dont le professionnalisme ou la légitimité acquise avec l'expérience les extraient partiellement des logiques politiques locales :

" Le changement de municipalité, ça n'a rien changé ... De toute façon étant responsable d'association, je ne rentre pas dans le jeu politique. Bon, c'est vrai que je suis du côté du maire actuel mais, j'ai été également bien accueillie par l'ancienne mairie communiste parce que notre projet est un projet humaniste "- témoigne la responsable d'une autre association gargeoise, également très soutenue par la municipalité et le Contrat de ville (entretien 39).

Cette prétention à la neutralité exprimée par les professionnels et corroborée par leurs
" partenaires " doit, peut-être, être comprise en référence non pas à une indépendance politique, mais à une logique d'action différente, véhiculée par la Politique de la ville - tournée vers le " social ", plus ouverte aux habitants -, et à son articulation spécifique aux principes plus traditionnels de gouvernance territoriale. Garges et Vitry offrent à ce titre des exemples différenciés : à Garges, fortement intégrée aux stratégies municipales, l'action du Contrat de ville repose essentiellement sur les associations locales; à Vitry, bien distincte des fonctions plus classiques de la commune, elle est le fait majoritairement de structures professionnelles :

" La spécificité de Garges dans la mise en place de la Politique de la ville est de travailler beaucoup avec des associations et des associations d'habitants. Dans le département du Val d'Oise, c'est la commune de Garges qui soutient le plus grand nombre de projets associatifs. Le service du contrat de ville travaille en moyenne avec 35 associations " porteurs de projet " et environs sept des services municipaux (Urbanisme, Maison des Arts (service culture), centre social municipal).

Travailler avec les associations, c'est une volonté politique, affirmée par les élus. C'est une politique propre à la ville de Garges-lès-Gonesse, quelle que soit la municipalité. Elle peut rejoindre des dispositions nationales mais c'est avant tout une volonté

politique locale. Il s'agit de responsabiliser les habitants, de les inciter à se prendre en charge. ” (chef de projet, Garges, entretien 4)

Le développement des pratiques institutionnelles de recours au mouvement associatif est aussi le fruit d'un contexte particulier. En 1990, au moment de l'implantation des premiers dispositifs du DSU, la ville de Garges se caractérise par la faiblesse des moyens professionnels :

“ Dès l'origine les actions impulsées dans le cadre de la Politique de la ville à Garges-lès-Gonesse se sont orientées vers le soutien à la vie associative. En fait, il existait peu de relais sur le terrain en termes d'action sociale, les professionnels sont peu nombreux. En 1990, il existait à Garges un centre social CAF et un centre social communal récemment construit au tour d'activités de prêt de salles aux associations, moins d'animation et qui avait du mal à trouver sa place. Nous ne pouvions nous appuyer sur personne. S'appuyer sur les services de la ville seulement aurait été insuffisant pour développer une vie de quartier; nous avons donc fonctionné en appelant les associations à déposer des projets. D'autres communes, de taille plus importante, peuvent travailler davantage avec des acteurs professionnels. ” (chef de projet, Garges, entretien 4)

C'est le cas précisément de la ville de Vitry qui dispose, sur le terrain, de nombre d'agents professionnels, relevant des services municipaux ou de structures spécialisées d'action sociale. Les actions impulsées par le contrat de ville s'y sont appuyées massivement sur ces acteurs. A la différence de la ville de Garges où un “ appel à projets ” en direction des associations locales continue à être fait, le contrat de ville à Vitry travaille avec beaucoup de partenaires professionnels qu'il consulte de manière informelle en début de chaque année sur leur motivation à présenter des projets. La majeure partie des crédits qu'il apporte servent ainsi à “ faire fonctionner ” des services et des équipements municipaux :

“ Sur Vitry nous avons beaucoup d'équipements municipaux et ces équipements il faut qu'ils vivent. Les centres de loisirs de quartier, les deux bibliothèques de quartier fonctionnent avec des subventions du Contrat de ville. ” (chef de projet, entretien 51)

Non pas que l'action associative n'existe pas à Vitry, mais plutôt que sa “ gestion ” relève moins des dispositifs du contrat de ville et davantage des circuits plus traditionnels de la mairie, plus réticents à la partager. Une situation qui serait à mettre en rapport avec “ des velléités de contrôle ” que stigmatisent certains militants :

“ En voyant que les associations leur échappaient, plutôt que de travailler avec elles sur des affaires comme le Contrat de ville ou avant les quartiers Dubedout, ça a été de les écarter et de travailler avec leurs services ou des associations para-municipales.”
(entretien 59)

Les relations entre les services municipaux et le Contrat de ville, la volonté de partager la relation au mouvement associatif avec des acteurs “ autres ”, à vocation avant tout sociale est, *in fine*, liée à l'accueil qui sera réservé par l'équipe municipale aux dispositifs de la Politique de la ville. En arrivant au pouvoir en 1995, la nouvelle municipalité RPR de Garges, a voulu s'inscrire activement dans la ligne du “ Pacte de Relance pour la ville ”, programme ambitieux mis en place par le gouvernement Juppé pour lutter contre “ la fracture urbaine ”. A l'occasion de l'instauration des “ Zones Franches Urbaines ” en 1996, la ville de Garges se dote d'un service de “ Développement ” auquel est rattaché le Contrat de ville et qui compte, en plus, des missions d'urbanisme, de développement économique, de consultation des habitants. L'inscription de la Politique de la ville dans les stratégies municipales est d'autant plus forte que les moyens propres dont dispose la commune sont faibles : en 1997, Garges a perçu plus de 9 millions de francs dans le cadre de la “ Dotation de solidarité urbaine ” et plus 14 millions par le “ Fonds de solidarité urbaine d'Ile-de-France ”, pour un budget municipal d'environ 470 millions de francs.

La ville de Vitry, quant à elle, “ *dispose encore de quelques moyens parce qu'elle conserve un peu d'activités économiques* ”. Mais ce n'est pas la seule raison pour laquelle elle adopte une posture différente. La cause en est également idéologique : pour l'équipe municipale, il est du devoir de l'Etat et non pas de celui des collectivités territoriales d'assumer les conséquences de la crise économique et urbaine :

“ Nous sommes dans une ville à direction communiste dans un département communiste et jusqu'à présent la position était : ce n'est pas notre compétence, c'est la compétence de l'Etat. La Politique de la ville est une politique contractuelle - l'Etat et la commune s'unissent pour essayer de diminuer le clivage entre les différents quartiers. Mais compte tenu de la couleur Politique de la ville et du département et de la situation de l'Etat [le manque de moyens au niveau du département], avant l'arrivée de la gauche [1997], il y a eu des moments difficiles. Qui dit contrat, normalement on s'unit pour, mais de mon point de vue, ce n'était pas un réel partenariat ” (chef de projet, Vitry, entretien 51)

“ Ce qui m'a frappé en tant qu'à l'époque élu de bas de gamme, c'est que Vitry ne s'est vraiment jamais engagée dans les politiques nationales, que ce soit politique Dubedout ou autre, il y a eu refus. Le refus a été renforcé en 1984 pour des raisons politiques

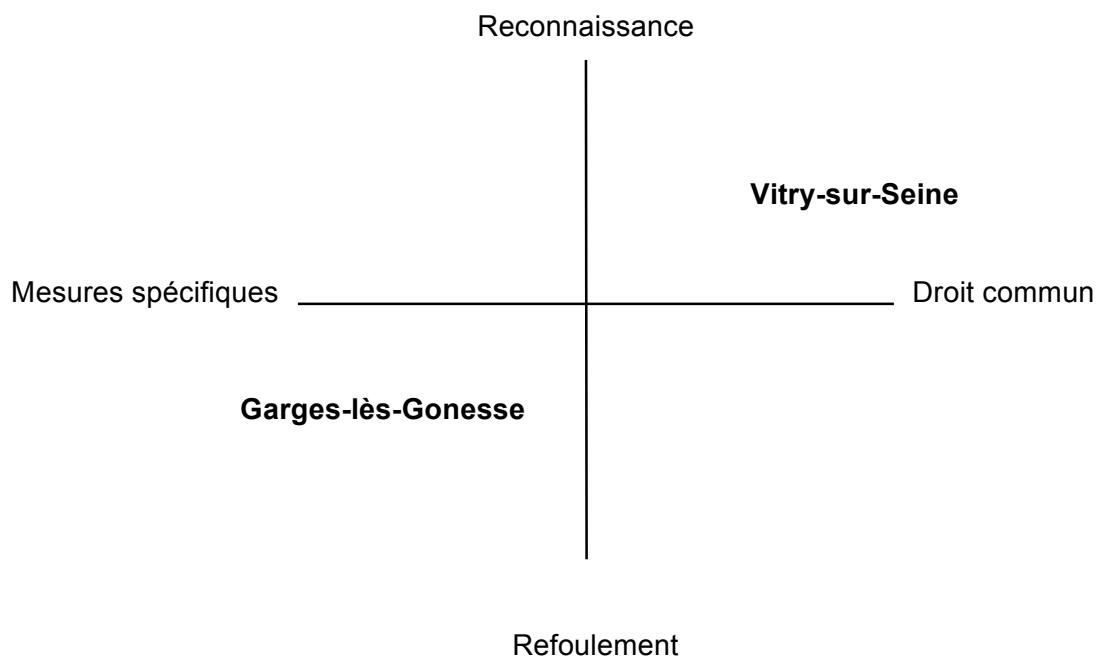
parce que les communistes ont cessé de participer au gouvernement de Mauroy. La préoccupation politique avec un petit "p" était alors de démontrer que le gouvernement socialiste ne faisait rien, il fallait démontrer que tous les outils mis en place étaient inefficients. Chaque fois qu'ils montaient un dossier, il était monté de telle façon qu'il soit refusé techniquement pour qu'ils puissent dire politiquement, ils n'en ont pas voulu. On en a payé les conséquences puisque la ville s'est intégrée dans le dispositif, lorsqu'il y a eu création du DSU, en sortie de plan. Vous êtes dans un lieu totalitaire au sens où tout est pensé par le parti et dans un tel contexte, comment capter un dispositif qui était un dispositif d'ouverture : travailler avec des partenaires, se mettre en réseau etc. " (ancien élu, Vitry, entretien 59)

Cette situation commence à changer à partir de 1997 avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, mais aussi l'évolution interne du parti communiste qui participe au gouvernement de Lionel Jospin :

" Maintenant nous avons un service du développement économique et de l'emploi, et en janvier 2000 il y a eu le premier petit-déjeuner donné par le maire auquel étaient conviées les entreprises de Vitry, ce qui veut bien dire quelque chose. C'est un changement et une prise de conscience des difficultés de la population de Vitry, même si ce n'est pas la municipalité qui va faire sur ses fonds propres "- se félicite le chef de projet, tout comme de l'étoffement de la " Mission ville " départementale, jusque-là " exsangue " (entretien 51).

Malgré ces évolutions favorables, le contrat de ville porte la marque d'un certain isolement à la fois politique et physique qui se traduit, entre autres, par une prise moindre sur le tissu associatif. A la différence de Garges, où l'ensemble des associations rencontrées connaissaient le Contrat de ville et pour beaucoup s'y étaient déjà adressées, ce n'était le cas d'aucune à Vitry, la majorité ignorant jusqu'à son existence. Seule l'association dite des Maliens de Vitry dérogeait à cette règle grâce à des relations de personnes : *"il y a beaucoup de " pros " dans Kanu qui connaissent le Contrat de ville pour avoir déjà travaillé avec lui".*

Les différences observées entre Garges et Vitry peuvent ainsi être résumées à l'aide du schéma suivant⁴⁵⁶ :



L'axe horizontal est celui du traitement institutionnel - ses deux pôles représentent, d'un côté, l'action municipale " traditionnelle ", basée sur ce qu'il est convenu d'appeler " le droit commun " et, de l'autre côté, les " mesures exceptionnelles " de la Politique de la ville, relevant d'un " traitement spécifique ". L'axe vertical traduit, ensuite, les stratégies municipales en matière d'immigration avec ses deux extrêmes que sont la " reconnaissance " de la problématique migratoire et, à l'opposé, son " refoulement ". Les villes de Garges et de Vitry occupent en fonction de ce classement deux segments opposés.

Une préférence pour les mécanismes politiques traditionnels dans les rapports au monde associatif se combine dans la ville de Vitry à la reconnaissance symbolique de la présence sur son territoire de populations étrangères et d'origines diverses. A l'inverse, la ville de Garges-lès-Gonesse se refuse de traiter la question de l'immigration en tant que telle ; mais en collaboration étroite avec le service du contrat de ville, elle fait largement appel aux associations locales, dont celles des migrants pour compléter l'action institutionnelle. D'après un professionnel, en écho aux stratégies municipales, l'action associative s'y caractérise par :

⁴⁵⁶ J'emprunte ce schéma à Epstein Renaud, Gorgeon Catherine, " Les élus locaux et l'intégration des immigrés ", *op.cit.*

“Le nombre important d’associations de petite taille, très locales et polyvalentes, qui font de tout : du scolaire, des actions socio-éducatives, socio-culturelles, culturelles, des fêtes, des actions d’entraide, de solidarité, de quartier. Un tissu associatif très atomisé, avec beaucoup de bénévolat et peu de travail professionnel, plutôt du volontarisme local.” (entretien 8)

A Vitry, c’est plutôt une tendance inverse que l’on observe avec des exemples de reprise des actions associatives par les services municipaux, telle, entre autres, l’initiative de l’association d’amitié avec la République démocratique Sahraoui, dont le projet de séjour de vacances pour les enfants sahraouis sera finalement réalisé par l’office municipal du tourisme. Reconnue de manière symbolique, l’ethnicité y est en quelque sorte “sublimée” par l’allégeance politique et l’appartenance partisane. Politiquement “occultée”, la problématique migratoire débouche à Garges sur une prise en compte de fait des variables identitaires.

Ces configurations municipales spécifiques semblent, à première vue, dessiner des contextes différents qui déterminent le fonctionnement des dispositifs de la Politique de la ville. Mais en réalité, vingt ans après leur lancement, la question qui se pose est plutôt l’inverse : les différences observées entre Garges et Vitry ne reflètent-elles pas l’évolution des logiques d’action municipale sur le mode, décrit en introduction, de territorialisation de l’Etat-providence ; autrement dit, Garges et Vitry n’illustrent-elles pas, chacune, la traduction au plan local des deux types-idéaux construits en introduction pour caractériser la transformation des logiques de l’intervention publique ?

A Vitry, l’action de la municipalité s’appréhende de manière privilégiée en termes politiques : son rôle est essentiellement celui du gouvernement au sens d’imposition d’un ordre global - sa place dans la gestion municipale est centrale, son pouvoir décisionnaire est étendu. Les relations avec la société civile obéissent également à des logiques de mobilisation politique, alors que l’action sociale “de proximité” passe par la production et le fonctionnement d’équipements et de services publics municipaux.

A Garges, c’est au contraire l’impression d’une relative perte de la prééminence du pouvoir politique municipal qui s’impose avec l’émergence et l’affirmation sur la scène locale d’une multiplicité d’acteurs - sociaux, économiques, représentants de l’Etat et de la société civile. Comment interpréter autrement leurs interrogations récurrentes sur la relation “aux politiques” si ce n’est comme le signe d’une “hégémonie” qui ne va plus de soi. Réduit en moyens et en ambitions, le rôle de la municipalité s’y apparente davantage à celui d’une coordination, laissant une large place aux techniciens, à la société civile - c’est le passage décrit par les politistes du gouvernement à la gouvernance urbaine. Plus qu’un relais

politique, les associations locales sont largement cooptées dans la gestion municipale et la production de politiques sociales de proximité.

Vitry et Garges semblent illustrer ainsi les deux temps du processus esquissé en introduction de transformation des modes et des logiques de l'intervention publique. Dans la perspective de cette étude, cela pose deux questions particulières : la première concerne la décentralisation politique et les phénomènes de territorialisation de l'action publique - jusqu'à quel point les différences observées entre Garges et Vitry peuvent-elles y être imputées ? Quelles sont ensuite les incidences sur la prise en compte publique de l'ethnicité, étudiée ici de manière privilégiée à travers la relation aux associations des migrants et de descendants ?

Sans que l'on puisse y voir une cause efficiente, l'implication dans la Politique de la ville, analysée souvent comme l'exemple le plus systématique des changements qui affectent les logiques d'action publique, semble être indiscutablement un corollaire ou "révélateur" des différences observées entre les deux villes. A Garges, tout se passe comme si les méthodes fondées sur la transversalité, le partenariat, la proximité et la mobilisation volontaire s'étaient communiqués à l'ensemble des institutions locales : le pouvoir municipal, mais aussi des acteurs sociaux professionnels, comme nous le verrons dans les lignes suivantes, sont en train d'ajuster leur fonctionnement sur la "méthode DSU". Fortement intégrée dans les stratégies de l'équipe municipale, la Politique de la ville semble produire un effet d'entraînement important sur les pratiques institutionnelles.

A Vitry, les réticences municipales à l'égard des nouvelles politiques territoriales de l'Etat s'accompagnent de la persistance de logiques de gouvernement plus "traditionnelles", marquées par la prééminence du politique, le cloisonnement des domaines d'intervention, une ouverture plus étroite (parce seulement politique) à la société civile. Comme je le suggérais en introduction, exemplifiés et peut-être catalysés par le déploiement des politiques urbaines, les processus de décentralisation et de territorialisation de l'action publique apparaissent au cœur de l'émergence et de la constitution d'un nouveau type d'intervention. Quelle en est l'incidence en matière de diversité culturelle ? Les hypothèses émises sur un rapport renouvelé à l'ethnicité peuvent-elles être corroborées ?

Sur ce point l'enquête permet de montrer que les conceptions d'une action publique renouvée par la place donnée à la mobilisation associative et l'intérêt porté à la *proximité* va de pair avec une prise en compte institutionnelle accrue de la diversité, mesurée ici de manière privilégiée, mais non exclusive, à travers le soutien public aux organisations des migrants. Aux côtés d'autres *associations locales volontaires*, par la force des principes d'un traitement égalitaire, elles sont devenues "les partenaires" des politiques urbaines, mais aussi des services municipaux, des travailleurs sociaux, etc. (cf. *infra*). L'hypothèse de la

banalisation et de la multiplication de leurs usages institutionnels semble donc confirmée, tout comme le rôle d'entraînement joué en ce domaine par la Politique de la ville : c'est dans les communes activement impliquées dans l'action territoriale que le développement de ces pratiques est le plus important (Garges) ; à *contrario*, l'isolement municipal du Contrat de ville conditionne une relation spécifique, davantage politique aux associations des migrants, que la loi de 1981 a actualisée, mais non fondamentalement changée (Vitry).

Mais cette prise en compte institutionnelle accrue suffit-elle pour parler d'action multiculturelle ou de politique publique de reconnaissance ? Du soutien aux associations ethniques des migrants à l'entretien et la valorisation des cultures particulières, il reste en effet un pas que les pouvoirs publics ne semblent pas prêts à franchir. Si l'avènement de la *proximité* a été synonyme de démocratisation et vecteur, avec le développement de politiques collégiales, d'une l'irruption du particulier dans la sphère publique, tous les intérêts privés ne seront pas pour autant retraduits en préoccupations publiques. Ce n'est que dans la mesure où ils sont susceptibles d'être réinterprétés à la faveur de valeurs collectives, et d'un " intérêt général " même si localement reconstruit, qu'ils trouvent une place dans les programmes d'action publique.

C'est ce rôle historique d'arbitre et de garant d'intérêt général que semble conserver aujourd'hui l'Etat national. Sa participation dans les politiques territoriales par la contractualisation prend le sens d'une réduction des spécificités locales au profit d'une vision collective que continue à incarner la référence au modèle national. La réaffirmation de ce modèle que porte l'Etat dans un sens étroit du terme, c'est-à-dire de l'administration centrale, et qui est au fond sa logique d'action " stratégique ", devient localement un facteur d'homogénéisation, une limite à la diversité et aux efforts de reconnaissance entrepris.

2. Le retour de l'Etat

Si les actions de la Politique de la ville ne peuvent pas être lues comme le simple prolongement de logiques politiques municipales, cela est sans doute lié à l'engagement de l'Etat et la mission spécifique dont il investit le DSU, comme une action essentiellement sociale au profit des " quartiers les plus défavorisés ", au nom de la cohésion et de la solidarité nationales. Cette implication, réaffirmée nous l'avons vu au premier chapitre, au tournant des années 1990, va jouer de fait comme un modérateur de la *proximité*, de la diversité et des spécificités locales qu'incarnent les pouvoirs municipaux. Concrètement, l'engagement et le rôle d'arbitre dans les politiques urbaines - mais aussi dans tous les

autres dispositifs territoriaux et partenariaux - constitue une limite à la prise en compte des mobilisations locales. Pour être soutenues, celles-ci devront s'inscrire dans des *cadres d'action* légitimes, définis essentiellement par les administrations centrales, puis " contractualisés " aux différents échelons administratifs et de pouvoir.

Juger de la pertinence des projets associatifs au regard des priorités de la " lutte contre l'exclusion " était, rappelons nous, un des savoir-faire attendus des chefs de projet. Cet aspect de leur travail est particulièrement en cause lorsqu'il s'agit des associations que nous nous attachons à étudier ici. Si au nom d'un traitement égalitaire postulé, elles sont des candidats potentiels au soutien de la Politique de la ville, faut-il encore que la nature de leurs projets leur permette de devenir des candidats éligibles. Quand et à quelle condition les actions portées par les associations des migrants sont-elles compatibles avec les missions du *Développement social urbain* ? Telle est la question que je souhaite aborder à présent en m'attachant à deux points particuliers : étayer l'existence d'abord d'un cadre d'actions propre au DSU ; mettre en évidence, ensuite, les processus de négociation permettant aux associations " porteuses de projets " de s'y inscrire.

2-1. Une décentralisation paradoxale

Il s'agit ici d'étayer un constat paradoxal : ancré dans le paysage institutionnel de la décentralisation, le Développement social urbain se veut une politique locale, placée sous la houlette d'élus, proche des besoins du " terrain ", tranchant avec les pratiques antérieures d'une élaboration centralisée de programmes et de leur application plus ou moins uniforme sur le territoire national. Comment dès lors défendre l'idée de l'existence d'un cadre, voire d'un canevas d'actions national propre à la Politique de la ville ? J'envisagerais comme éléments de réponse dans les lignes qui suivent le rôle joué par l'Etat, en tant que facteur de normalisation et d'homogénéisation des procédures ; puis la façon dont il est relayé localement par les agents des politiques urbaines dans la sélection municipale des projets.

Lorsqu'en 1982 la loi de décentralisation sur " les libertés des communes et des départements " opère un transfert de compétences en matière notamment d'urbanisme et d'action sociale, les maires des grandes villes s'inquiètent de devoir assumer la gestion d'une crise, consécutive de la production industrielle et centralisée de l'urbain pendant la période précédente. De son côté, l'Etat doute des volontés et des capacités municipales à régler les problèmes qui leur incombent désormais. La mise en place de procédures " partenariales ", dont le *Développement social des quartiers* (DSQ) doit alors permettre le " réagencement des rapports entre les pouvoirs nationaux et locaux ", " assurer la prise en

charge de groupes sociaux minoritaires, marginalisés, par l'action des collectivités locales ⁴⁵⁷. Des moyens seront proposés aux communes qui souhaitent combattre aux côtés de l'Etat les phénomènes de l'exclusion sociale et s'y engagent par contrat. Pour concilier l'engagement "objectif" de l'administration et les volontés "subjectives" des élus, la méthode retenue sera celle de la "planification contractuelle", une combinaison de la tradition de planification étatique avec les ressources de la décentralisation ⁴⁵⁸.

Dans le cadre de la décentralisation, la Région dotée de compétences spécifiques, doit passer contrat avec l'Etat au titre de la planification dont elle est désormais chargée. C'est dans ces Contrats de Plan Etat-Région (CPER) que seront inscrites les opérations de développement social des quartiers pour lesquelles des conventions territoriales sont également signées entre l'Etat et la commune. En emboîtant des contrats de ville dans des contrats d'agglomération puis dans des contrats de plan, la "planification contractuelle", au cœur du DSU, est devenue un facteur de détermination des procédures, imaginées comme "souples" au départ. Présent à tous ces échelons et niveaux de contractualisation, L'Etat s'est démultiplié plus qu'il n'a reculé ou perdu de sa centralité. Par ailleurs, la volonté d'accroître le nombre des opérations, en passant de quelques sites "expérimentaux" à un dispositif national généralisé, conduit à une nécessaire "standardisation" des procédures et, indirectement, de leurs actions.

Ainsi, durant la période 1981-1983 où 16 quartiers faisaient l'objet d'une expérimentation sous le contrôle direct du gouvernement, les contrats passés avec les municipalités ne définissaient pas le contenu des actions. Avec le premier contrat de plan Etat-Région (1983-1985) et l'augmentation du nombre d'opérations, chaque commune candidate doit présenter un projet précis pour son territoire. Pour éviter l'arbitraire dans la sélection, les services régionaux de l'Etat reçoivent un "modèle-type" d'appréciation. En 1988, lors du passage au Xème plan et pour retenir cette fois 350 quartiers, l'administration ajoute à l'exercice de la formulation du projet celui de la réalisation d'un diagnostic : l'existence d'un "modèle" ne doit pas déboucher sur la multiplication d'opérations du même type. En revanche, pour mettre de l'ordre dans le budget, le projet doit se décliner en opérations nettement identifiées et susceptibles de rentrer dans une nomenclature générale : "Il en résulta une formalisation croissante des textes des projets destinée à les rendre comparables, appréciables selon une grille commune. (...) Ainsi, passa-t-on en quelques années de la carte blanche à la carte tout court, voire au menu !" - constatent les auteurs d'un rapport réalisé pour le compte du PUCA (Plan Construction Urbanisme et Architecture).

⁴⁵⁷ Dubedout Hubert, *Ensemble refaire la ville*, *op.cit.*, p. 91 cité par Donzelot Jacques, Mével Catherine, "La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire.", *op.cit.*, p. 32.

⁴⁵⁸ Donzelot Jacques, Mével Catherine, "La Politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire", *op.cit.*, p. 32.

Au fil du temps, le souci d'innovation qui caractérise les débuts du DSQ fait place à une codification croissante des opérations, au "choix sur catalogue de formes d'action bien répertoriées et tarifées"⁴⁵⁹. En 2000 les "conventions territoriales" des contrats de ville furent doublées de "conventions cadre" établies au niveau de l'agglomération, ajoutant encore à l'imbrication des procédures et à la détermination du produit de leurs actions. En 2002, les auteurs du rapport Sandrier regrettaient l'absence d'une "nomenclature nationale" qui permette d'obtenir une image et des statistiques d'ensemble des actions menées par les associations dans le cadre des Contrats de ville⁴⁶⁰.

Les politistes ont vu pourtant dans ces procédures contractuelles l'exemple d'un nouveau type de politiques publiques où l'Etat limiterait son rôle à l'élaboration de "scènes d'action" proposées aux acteurs locaux, sans intervenir sur le contenu des programmes⁴⁶¹. Lestés de valeurs, on l'admet volontiers, ces "cadres" au nombre desquels on peut citer les contrats de ville, mais aussi les CLS, les CLAS, les PLIE et encore tant d'autres, sont-ils pour autant complètement exempts d'un contenu et d'une orientation précise ? Autrement dit, en élaborant les règles de fonctionnement, l'administration n'en délivre-t-elle pas également des modes d'emploi ? L'Etat a-t-il réellement perdu, face aux territoires, sa centralité et un pouvoir d'imposition ?

Selon le modèle de la planification étatique à laquelle les opérations DSQ nous l'avons vu n'échappent pas, l'initiative des programmes locaux vient souvent d'en haut. Mais le rôle de l'Etat ne se limite pas là. En échange des moyens exceptionnels proposés aux collectivités, il se réserve la définition des problèmes à résoudre, des priorités et des principes d'action, voire de la nature même des projets éligibles à ses crédits. En 2000, le Comité interministériel à la Ville, instance décisionnelle de la Politique de la ville placée sous la présidence du Premier ministre a retenu, tout comme ses prédécesseurs, cinq "thèmes prioritaires" pour la nouvelle génération de contrats. "Prévention et sécurité", "formation", "emploi et développement économique", "service public" et "gestion urbaine de proximité" sont les orientations gouvernementales qui vont constituer la trame des nouveaux contrats communaux. Malgré les diagnostics territoriaux et l'impératif d'agir localement, la grande majorité des contrats de ville, afin de rendre leurs projets compatibles avec les stratégies des financeurs, reprendront scrupuleusement les "axes stratégiques" proposés par l'administration centrale.

L'énoncé de *priorités* laisse, il est vrai, à l'initiative un champ d'interprétation et d'action assez étendu. En réalité, il est relayé dans les pratiques institutionnelles par des circulaires ministérielles de "mise en œuvre". Comme nous avons pu le voir au sujet de l'intégration,

⁴⁵⁹ *ibid*, p. 37.

⁴⁶⁰ Sandrier Jean-Claude, *Associations et Politique de la ville*, *op.cit.*

elles contiennent des directives beaucoup plus précises sur les manières de “ faire fonctionner ” les différents dispositifs, allant jusqu’à dresser la liste des actions susceptibles d’êtres prises en charge.

En aval des travaux de l’administration auxquels par ailleurs elle participe, la Délégation interministérielle à la ville, chargée de la mise en œuvre des politiques et de la communication avec les “ équipes de terrain ” accomplit un travail pédagogique important. La DIV finance des recherches, organise des colloques, recueille les textes officiels, mais aussi des fiches d’expériences, des exemples d’action et met l’ensemble de ces données à la disposition des professionnels par le biais de centres de ressources, de sites internet et de bibliothèques en ligne. Un flux continu d’information qui est d’autant mieux reçu que “ les équipes de terrain ” sont, elles-mêmes, demandeuses “ d’orientations ”. Travaillant aux côtés des élus et des fonctionnaires, sous le contrôle de l’administration, avec des outils d’une complexité importante, ils troqueraient volontiers un peu de leur liberté pour une meilleure efficacité des montages administratifs. D’autant que certaines administrations sont réputées “ contraignantes ” - telle l’Education Nationale qui régleme de manière très stricte le domaine scolaire ou encore la DDASS qui conditionne par des critères extrêmement précis l’octroi de ses financements. De manière générale, plus l’administration concernée a de l’importance et plus elle aura tendance à figer les “ cadres ”, à déterminer le produit de leurs actions. “ *Rentrer dans des cases bien définies* ” - voila ce qu’on attend d’un chef de projet, ironise un employé municipal :

“ Le chef de projet aujourd’hui ce n’est pas quelqu’un qui réfléchit à la société, c’est quelqu’un qui rentre dans des cases bien définies. C’est la politique des tiroirs-caisses. Si on donne des financements pour les femmes maghrébines illettrées, on sortira toutes nos femmes illettrées; si on s’attaque à la formation des jeunes, on montrera tous nos jeunes sans formation.” (entretien 3)

La diffusion à travers les programmes locaux d’une approche “ officielle ” est d’autant plus frappante que le sujet traité est réputé sensible. En matière d’immigration, notamment, la plupart des conventions territoriales reprennent textuellement les formulations proposées par le gouvernement. En 1998, celui-ci avait promu l’intégration en “ axe fort et transversal qui doit se décliner dans tous les volets du contrat de ville ”⁴⁶². La formulation sera reprise dans l’ensemble des contrats concernés par une action en matière d’immigration, et notamment dans ceux des sites “ pilotes ” qui précèdent le lancement du dispositif au plan national. Censée révéler les thèmes prioritaires pour la nouvelle génération de dispositifs,

⁴⁶¹ Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude, “ L’Etat et la gestion publique territoriale ”, *op.cit.*

⁴⁶² CIV du 30 juin 1998.

l'expérimentation remplit également une fonction pédagogique. Signés avant les autres et largement médiatisés, les contrats des "sites pilotes" serviront de modèle en sorte que, d'une commune à l'autre, la formulation des problèmes et des actions sont d'une similitude étonnante - c'est ce qu'avait montré notamment l'analyse des bilans des actions d'intégration (cf. chapitre deux).

En fixant des objectifs, en précisant les modalités de son soutien, l'Etat imprime sa marque dans les politiques locales. On a pu ainsi parler de "décentralisation paradoxale" dans laquelle l'Etat essaye d'impulser une volonté locale dans un espace public dont il entend garder la maîtrise et la définition⁴⁶³. D'autres analyses y ont vu une "mobilisation politique descendante" ou encore un "exercice de légitimation du pouvoir"⁴⁶⁴. Corollaire de leur institutionnalisation, la bureaucratisation des dispositifs renforce ces tendances à l'homogénéisation des problèmes, mais aussi des solutions, mettant un frein à la prise en compte des spécificités et des mobilisations locales.

Cette influence contraignante et homogénéisante est en partie relativisée "sur le terrain" par nos interlocuteurs :

"C'est un travail de vases communicants : d'une part, il faut coller au terrain ; d'autre part, pour faire financer les actions il faut s'inscrire dans des dispositifs. C'est vrai qu'il y a une surabondance d'informations, de directives; il y a de plus en plus une logique descendante de procédures. Ils sont super-directifs oui, mais après on fait ce qu'on veut. Nous, notre souci premier est de coller au terrain." (chef de projet, entretien 5)

Les professionnels ont en effet le secret des bricolages et des montages qui leur permettent de concilier des orientations contradictoires :

"Prenons l'exemple des derniers contrats. Dans le cadre de la convention territoriale nous sommes assez libres - nous y avons inscrit un certain nombre d'actions qui nous semblaient nécessaires, mais il nous manquait le pôle "action sanitaire" prévu par la convention cadre. Donc nous l'avons repris tel quel de la convention cadre." (chef de projet, Garges, entretien 5)

"Le contrat de ville est un texte consensuel plein de bonnes volontés. Les orientations retenues sont très générales, puisqu'elles seront débattues en conseil municipal et que du côté de l'Etat il faut aussi que tous les services extérieurs signent." (chef de projet, Vitry, entretien 51)

⁴⁶³ Wuhl Simon, *Insertion : les politiques en crise*, op.cit.

⁴⁶⁴ Nettl J.P., *Political mobilization. A sociological analysis of methods and concepts*, Faber and Faber, Londres, 1967 cité par Legrand Claude, "Solidarité ou citoyenneté ? Le catholicisme social dans les quartiers", in De Ridder Guido (dir.), *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 128.

Dernier maillon de la chaîne de décision qui va du gouvernement national aux élus locaux et des administrations centrales aux services déconcentrés, les chefs de projet vont pourtant contribuer à figer “ les cadres ” proposés aux acteurs locaux. Au fil des diagnostics et des plans d'action, l'espace laissé à l'initiative locale est circonscrit :

“ Pendant des années, nous avons fonctionné par des appels à projets larges, nous n'avions pas d'axes stratégiques prédéfinis. C'est encore la façon de travailler de certaines villes, mais cela comporte des risques : c'est d'abord de l'argent facile et ça aboutit à instrumentaliser les associations. Aujourd'hui les choses sont en train de changer de notre fait. Nous ne faisons plus d'appel à projet large. Nous avons des objectifs à 3 ans et il faut rentrer dedans. Ces objectifs, élaborés par l'équipe développement, découlent du diagnostic réalisé en vue de la signature des contrats de ville. Ils ont été travaillés avec les élus et sont validés par le conseil municipal. Des réunions ont été organisées par la suite avec les associations et les acteurs institutionnels pour en débattre. Des priorités pour l'action en sont ressorties.” - témoigne le chef de projet de Garges (entretien 5).

Sept “ axes stratégiques ” composent le Contrat de ville 2000-2006 dont “ la mixité urbaine ”, “ l'offre d'emploi ” ou encore “ l'implication des habitants ”. Pour chacun de ces thèmes des “ objectifs ”, “ des stratégies ” et des “ projets ” à mettre en place sont précisés. C'est dans cette grille d'actions que les candidats au soutien de la Politique de la ville doivent trouver une place, la visée sociale étant le plus petit dénominateur commun des projets ainsi retenus :

“ Les actions sélectionnées par le chef de projet doivent répondre à des besoins pris en charge par la Politique de la ville. Ce sont surtout des besoins sociaux et socio-culturels. Dans le cadre de la Politique de la ville, on finance des associations qui travaillent sur des problématiques sociales, économiques, la participation des habitants. Une association qui propose des cours de théâtre a peu de chances d'être reconnue.” (agent de développement social, entretien 46)

A Vitry les projets soutenus “ tournent souvent autour de l'enfance et de l'adolescence ; comme l'Education nationale s'est réformée en profondeur et qu'elle reste une machine à exclure plutôt qu'à insérer, il a toujours besoin d'aide aux devoirs le soir.” - ironise le chef de projet, soulignant par là même la prépondérance dans les actions développées d'approches assez conventionnelles, couramment mises en pratique par le travail social (entretien 51).

S'ils réfutent l'idée de la "carte d'actions", les professionnels tombent en revanche d'accord pour affirmer l'existence d'une "méthodologie DSU", d'un "état d'esprit", d'une "démarche particulière", dont les associations "porteurs de projets" doivent faire montre. Pour en évoquer l'originalité, comme je le suggérais au premier chapitre, c'est la notion de *développement*, qui est le plus souvent mise en avant :

" Nous sommes là pour sortir les quartiers de l'exclusion. Notre démarche est celle du développement social urbain" - c'est en ces termes qu'explique sa mission une des personnes rencontrées (entretien 4).

Pour les chefs de projet, le DSU représente, tout d'abord :

" des manières de faire avec la transversalité des interventions, la mise en réseau, la participation des habitants, le diagnostic partagé et la construction d'un projet ".

C'est autour de cette méthodologie qu'a été bâtie et s'est installée dans les mairies " la culture de la Politique de la ville". " La philosophie du développement " est ensuite celle d'une démarche expérimentale :

"C'est lancer des projets en amont, faire en sorte que des choses en essaient pour repasser ensuite par un service classique. Faire éclore de nouvelles actions qu'on n'a pas eu le temps de faire classiquement." (chef de projet, entretien 6)

Le développement offre enfin une nouvelle vision du " social ". Plutôt que d'assister les habitants, " il faut les responsabiliser, les inciter à se prendre en charge"; à la place du traitement individuel fait par l'action sociale, c'est " la prise en compte des intérêts collectifs " dont il s'agit : " accompagner les habitants collectivement pour faire en sorte qu'il s'approprient au mieux leur quartier, leur ville " - selon un agent de développement social (entretien 46).

C'est au regard de cet " état d'esprit " que les responsables du contrat de ville jugeront de la capacité des associations à " porter des projets ". Implicitement, ils leur demandent d'adopter la " culture de développement " - les associations bien inscrites dans la Politique de la ville, sont celles qui " arrivent à se mettre dans la démarche de développement ". Mais ce n'est pas une chose simple a priori :

" Les associations susceptibles de s'inscrire dans la démarche ne sont pas si nombreuses que ça. Certaines fonctionnent comme des clubs, restent fermées, s'adressent à un seul public. Les associations partenaires de la Politique de la ville doivent au contraire s'ouvrir aux acteurs institutionnels, dans une logique de développement social... Nous ne décourageons pas les gens, mais nous sommes de plus en plus exigeants ; nous encourageons ceux qui sont force vive dans les quartiers. " (chef de projet, Garges, entretien 5).

“ Déposer des dossiers dans le cadre de la Politique de la ville demande beaucoup de temps, beaucoup d’énergie. Il faut se mettre dans une dynamique de développement, c’est tout un état d’esprit ... les petites associations n’arrivent pas à suivre. Elles font un projet une fois et arrêtent, car c’est compliqué. ” (chef de projet, Garges, entretien 7)

“ Il y a une difficulté pour les associations à s’inscrire à l’intérieur des axes stratégiques prédéfinis. Les centres sociaux, certaines associations peuvent suivre, pour les autres c’est plutôt une reconduction de ce qu’ils faisaient déjà avant. ” (chef de projet, Garges, entretien 5)

Une première difficulté pour les associations volontaires d’habitants, d’ordre si on peut dire méthodologique, réside dans la nécessité de formaliser leurs travaux :

“ Pour être reconnu par la Politique de la ville, il faut monter des projets, il faut montrer sans cesse qu’on fait, qu’on est utile. ”- explique un agent de développement social (entretien 46)

Le dossier de demande de subvention est pour cela l’instrument privilégié. Il permet aux associations d’exposer aux financeurs la nature de leurs projets et aux financeurs de juger du bien-fondé de la demande. Une multitude d’informations doivent y être présentées, dont les objectifs de l’action, les résultats attendus, les moyens d’évaluation, le “ réseau de partenaires ”, mais aussi un compte-rendu des activités passées, le plan de financement etc. :

“ Déposer des dossiers dans le cadre de la Politique de la ville, demande une certaine logique, une tournure administrative et cela peut se révéler difficile pour certaines associations. ”-confirme un chef de projet (entretien 7).

La difficulté est aussi idéologique : en présentant le contenu et la visée de leurs projets, les associations doivent mettre en évidence leur utilité dans “ la lutte contre l’exclusion ”, “savoir développer un argumentaire pour que ça corresponde au contexte ”. Pour se faire l’écho des priorités politiques, intégrer le langage et la rhétorique institutionnels, certains sont mieux armés que d’autres :

“ L’ensemble de nos actions cadrent tout à fait avec le projet du Contrat de ville. Toutefois, au départ ça a été difficile, beaucoup d’instances décisionnaires dont le FAS, la CAF, la DDASS ont été traumatisées par l’ethnopsychiatrie ... Mais nous avons présenté le projet tel que nous l’avions construit au regard du terrain et il s’est avéré qu’il rentrait dans le cadre du Contrat de ville. On part toujours du terrain et ensuite je vois globalement si l’idéologie du projet correspond à celle de la Politique de

la ville - par rapport aux populations cibles, à la logique d'intercommunalité... Avant j'étais conseillère technique à la DDASS. Je connais les bons termes, ceux qui choquent et ceux qui ne choquent pas. Un même projet, je ne réaliserais pas de la même manière si c'est la CAF ou la DDASS. C'est se décentrer - sans trahir le projet, le traduire dans des termes compréhensibles pour les financeurs. Les institutionnels ont un langage commun, je me suis fondue dedans et je rédige les choses dans leur langage à eux. ” - témoigne la responsable de l'association “ Enfants de France Culture du Monde ” qui mène dans le cadre du contrat de ville des actions de “ médiation ” en direction des familles immigrées à Garges (entretien 34).

Si les professionnels de l'action sociale ainsi que quelques associations d'habitants en voie de professionnalisation “ arrivent à suivre ”, d'autres dont grand nombre de petites associations de quartier sont mises en difficulté :

“ C'est vrai que les dossiers sont compliqués à faire. On vous demande toujours la même chose sous des formes différentes. Le FAS est très difficile, mais il y a aussi la préfecture, le SAVA ... on n'arrête pas de faire des dossiers et cela est mauvais. Il y a un travail administratif énorme dont tout le monde se plaint, surtout les budgets ... Avant nous étions en convention d'objectifs et je vais vous dire, par certains côtés, je l'ai regretté parce que j'ai perdu beaucoup de temps à faire des papiers ” -explique la responsable d'une association gargeoise bénévole, très soutenue par le Contrat de ville (entretien 39).

Pour les associations d'habitants en difficulté, les chefs de projet développent une mission de conseil et d'assistance :

“ Ce sont les chefs de projets qui nous ont initiés aux rouages de la Politique de la ville. ” (responsable d'association, Garges, entretien 34)

“ Ce sont eux qui nous ont aidés pour déposer une demande au contrat de ville. Nous n'avions aucune idée de tout ça, c'était tout nouveau, on ne connaissait rien ... tout ce qu'on savait c'est qu'il fallait donner nos objectifs, ce que nous voulions faire. A partir de là, ils ont essayé de dégager les centres d'intérêts. ” (responsable d'association, Garges, entretien 31)

“ Si les associations rencontrent des difficultés dans les montages administratifs, les chefs de projets sont là pour les aider ” (élu à la Politique de la ville, Garges, entretien 1)

Le service du contrat de ville a consacré ainsi en 1999 en moyenne 2,5 jours par association (pour les associations d'habitants) d'accompagnement dans le " montage " des actions : élaborer et rédiger le projet, fixer les objectifs et la méthodologie, rappeler l'histoire de l'association, les actions menées par le passé, fournir les bilans financiers, ainsi que les justificatifs des sommes dépensées. A Garges, cette mission d'accompagnement est développée également par d'autres services municipaux - le service associatif dont il a été question, mais aussi un " centre de ressources " que la municipalité a récemment créé pour soutenir davantage les associations locales :

" Pour la rédaction des conventions, nous nous sommes tournés vers le centre social. Le SAVA (service associatif de la mairie) nous a aidés pour le montage des dossiers de financement - je ne connais pas cet aspect alors qu'ils ont tellement l'habitude. Nous avons obtenu des aides de tout le monde - le FAS, la ville, le Conseil général, plus de 100 000 Francs pour l'année dernière. Je ne m'y attendais pas. " - se rappelle le responsable d'une association de commerçants gargeois à l'origine du projet d'envoi d'un bus-dispensaire au Madagascar (entretien 47).

Mais les difficultés liées à la gestion administrative des activités qui postulent au soutien des pouvoirs publics ne s'épuisent pas avec la formulation et le dépôt d'une demande de subvention en préfecture. L'octroi d'une aide dont les montants varient de 5.000 à 100 000 Francs par projet, redouble, au contraire, les contraintes pour les associations bénéficiaires, au premier rang desquelles l'exigence de " gérer l'argent public dans la transparence " :

" La demande de subventions repose sur un contrat passé avec l'Etat et les autres financeurs. C'est un vrai contrat qui implique des obligations de résultats au moins en termes financiers - l'emploi des sommes allouées, la transparence des comptes. C'est de l'argent public et il faut rendre des comptes, envoyer des justificatifs sans cesse. Pour des bénévoles, cela peut se révéler difficile." (chef de projet de Garges, entretien 4)

" Ce n'est vraiment pas simple pour une association qui veut avoir 10 000 francs d'aide. Il faut se mobiliser, il faut vraiment que les gens aient du temps et de la volonté " - confirme son collègue de Vitry (entretien 51).

Il est parfois reproché aux " financeurs " de ne pas avoir de pratiques assez claires dans le contrôle des subventions. Le FAS serait très strict sur la production de bilans financiers, sans toutefois interpellier régulièrement les associations bénéficiaires. Faute d'avoir justifié de la mise en place des activités, certaines parmi elles se retrouvent avec des

dettes et sont sommées de rembourser les fonds. Mais s'il estime que leur action est "intéressante", le FAS peut maintenir le financement de l'association et "se prépayer", prendre sur l'argent accordé pour combler la dette, en demandant aux associations de justifier la dépense de sommes qu'elles n'ont pas reçues. Deux associations gargeoises connaissaient de telles difficultés au moment de l'enquête :

" Les pauvres, ils n'osent plus rien demander ! " - s'exclame l'élue (entretien 1).

Compte tenu de ces contraintes et difficultés, il appartient aux chefs de projet d'opérer une sélection parmi les candidats qui, au-delà de l'adéquation de leurs actions aux objectifs de la Politique de la ville, s'attachera à *" évaluer la fiabilité des associations, leur capacité à construire des projets, à être porteurs de projets "*. Pour obtenir des financements, les chefs de projet iront défendre les dossiers en Préfecture. Leur professionnalisme est en jeu et il s'agit de ne pas *" commettre des erreurs "*, en proposant des candidats qui ne sauront faire face aux responsabilités confiées. Pour éviter d'être pris pour *" un guichet financier "*, ils vont développer au quotidien une mission pédagogique - faire comprendre aux candidats que les financements de la Politique de la ville ne sont pas *" de l'argent facile "*. Pour ne retenir que les plus sérieux, ils s'appliqueront à *" tester leurs motivations "* :

" Au début nous travaillions beaucoup avec les associations en faisant des appels à projets. Alors, très vite, nous nous sommes retrouvés dans une logique de réponse rapide à leurs demandes - il fallait les aider tout de suite et coûte que coûte. Les bonnes intentions de départ ont laissé la place à des projets " tous azimuts " et une pile énorme de dossiers à traiter. C'est le risque de devenir un guichet de subventions, d'autant que des pressions de la part des politiques peuvent aussi exister. " (chef de projet, Garges, entretien 6).

" Il faut que les gens comprennent qu'on n'est pas un guichet financier; il y a encore des ambiguïtés et cela pose un problème ... on refuse le clientélisme, ce n'est pas en amenant 3 lignes que ... Nous essayons de faire attention, de ne pas céder à la pression, leur dire " vous avez obtenu 25 000 F, ça suffit ". Les associations peuvent essayer de faire pression en allant voir les élus. Elles savent qu'elles remplissent une mission que les institutions leur " délèguent " tacitement. " -confirme son collègue (entretien 4).

Avec l'expérience, le contrat de ville a fait évoluer ces pratiques :

" Depuis 10 ans à Garges-lès-Gonesse, nous avons évolué vers une logique de travail en profondeur, à la différence des projets " tous azimuts " qui constituent encore la manière de travailler de certaines villes. Travailler en profondeur, c'est soigner le recrutement, réfléchir sur l'aspect professionnel, la qualification..."

C'est aussi mettre à l'épreuve les motivations des candidats :

“ Titiller les gens pour voir ce qu'ils ont vraiment dans le ventre, ce qu'ils veulent faire, pour que ça tienne la route... Travailler en profondeur sur l'élaboration d'un projet, c'est à la fois tester la motivation des associations et les aider à la formuler, à l'argumenter, à construire un projet cohérent. ” (chef de projet, Garges, entretien 7)

Sur le fond, la sélection qui s'opère ainsi n'obéit pas à des règles précises. La capacité à *“ évaluer la fiabilité des candidats ”* est surtout le fruit de l'expérience: *“ Aujourd'hui je ne referai pas les erreurs que j'ai pu commettre au départ ”* - confie un professionnel. N'ayant pas *“ les moyens de tout surveiller ”*, les chefs de projet fonctionnent *“ pas mal en confiance ”*, parfois *“ au feeling ”* et regardent *“ sur le long terme ”*: *“ le fait d'être là depuis des années, ça aide ”*. Dans la forme, quelques balises seront tout de même posées le long du parcours du *“ demandeur de subventions ”*:

“ Remplir le dossier de candidature est déjà une première sélection ... ”

Egalement appréciée est l'assiduité :

“ Récemment nous avons été sollicités par une petite association de quartier qui voulait faire beaucoup de choses - “ la mairie ne fait rien ”. A la veille des élections ils frappaient à toutes les portes et nous ne voulons pas de ça... Alors nous les avons testés en les invitant à participer à des réunions.” (entretien 7)

Enfin pour les nouveaux candidats, on commencera par l'attribution d'une *“ aide au démarrage ”*, dont le montant est en général inférieur à 10 000 F. Ce sera l'occasion pour les chefs de projet de décider d'une éventuelle poursuite de la collaboration :

“ L'association B. [associations de familles africaines] avait reçu une “ aide au démarrage ” pour des activités d'accompagnement administratif et d'écrivain public, mais nous attendons toujours des comptes. Je ne pousserais pas quelqu'un comme sa présidente à recommencer, car elle n'est pas capable de gérer de l'argent ... De la même façon, nous avons récemment aidé une autre association africaine qui vient de se constituer sur Garges. Nous les avons aidés au démarrage, maintenant la balle est dans leur camp... ” (chef de projet, entretien 6)

A l'issue de ces échanges et tractations, un parcours se dessine pour les associations candidates au soutien de la Politique de la ville : leurs actions devront s'inscrire à l'intérieur d'*“ axes stratégiques ”* définis par la commune, le *développement* sera leur démarche, alors que la gestion administrative des dossiers fera partie intégrante de leur travail. Ces exigences paraissent être une contrepartie *“ normale ”* au bénéfice de subsides publics. Elles

auront néanmoins pour conséquence d'écarter partiellement des procédures de la Politique de la ville les associations d'habitants. Reposant essentiellement sur le bénévolat, les petites associations n'arrivent pas à suivre ; *“ elles font un projet et arrêtent ”*, faute de temps et d'énergie, mais aussi de savoir-faire que seules l'expérience ou la formation peuvent leur apporter. Pour celles qui souhaitent poursuivre et se développer, la professionnalisation est la seule voie permettant de soutenir la “ concurrence ” de travailleurs sociaux ou de services municipaux et de répondre aux attentes des “ partenaires institutionnels ”.

Les rigueurs de la sélection s'imposent avec plus de force encore aux associations des migrants. Comme pour les services traditionnels de la commune, elles ne sont pas écartées *a priori* du soutien du contrat de ville. On juge leurs activités, comme celles des autres, selon leur capacité à “ s'inscrire dans la démarche ”. Les associations ethniques souffrent toutefois, on peut l'imaginer, de difficultés supplémentaires liées au “ *bas niveau culturel* ” de leurs membres, “ *le handicap linguistique* ”, le fait de reposer entièrement sur le bénévolat :

“ Les associations communautaires fonctionnent davantage dans l'oralité. Le niveau scolaire des personnes qui s'en occupent est bas. Cela ne pose pas de problème en soi, mais demande, surtout au début, un travail d'accompagnement important ” (chef de projet, Garges-lès-Gonesse, entretien 4)

Et pourtant ces professionnels leur accorderont cette nouvelle légitimité qu'est la capacité à “ lutter contre les exclusions ”. Après la reconnaissance symbolique des élus, elle ouvrira pour ces associations de nouvelles voies au développement et au soutien public. Quand et à quelles conditions ? - c'est à quoi je propose de m'intéresser à présent.

2-2. L'ethnique au service de l'intégration

Du service social au volontariat local

L'action sociale fait partie en général des préoccupations des associations des migrants. Elle recouvre traditionnellement un système privé de solidarité intra-ethnique, fondé sur l'entraide et la distribution de services par des leaders communautaires ou les autorités des pays d'origine.

C'est l'exemple de l'association folklorique portugaise de Vitry qui a engagé une assistante sociale au bénéfice de ses adhérents :

“ Il y a beaucoup de personnes qui ne savent lire ni écrire et qui ont travaillé 40-50 ans en France - notre assistante sociale les aide dans toutes les démarches pour la retraite. Elle est diplômée et bénévole.

Ce bureau social nous l'avons depuis peu de temps, mais on s'est dit que c'était important. L'assistante sociale tient une permanence dans la salle de répétition (de l'ensemble folklorique) une fois par mois. Elle y récupère les dossiers, après elle peut recevoir les gens chez elle si c'est urgent.

La ville a des assistants sociaux, mais ce n'est pas pareil, ils ne parlent que le français ... La nôtre, elle va chercher le moindre centime, beaucoup de dossiers reviennent acceptés, les gens ne savent pas comment la remercier. C'est ouvert à tout le monde et c'est gratuit, simplement ce que nous demandons en échange, c'est de devenir adhérent de l'association ” - explique une responsable (entretien 56).

Un assistant social, l'amicale des travailleurs turcs de Garges-lès-Gonesse en dispose aussi. Il est envoyé par le consulat et temporairement logé dans le pavillon dont l'association est propriétaire :

“ C'est le même système qu'ici : quand les personnes ont des difficultés ... Sa mission est d'aider les familles turques. Si on a un petit problème dans la famille, on ne peut pas s'entendre avec son frère, sa maman, on lui demande conseil ” (responsable de la jeunesse et des relations publiques de l'association, entretien 18).

C'est une “ fonction d'assistante sociale ” que remplit aussi l'Office municipal de l'immigration à Vitry avec un avantage pour ses clients qui est, selon le directeur, “ *le fait de pouvoir s'exprimer dans leur propre langue* ”. La grande majorité des associations rencontrées s'efforcent de développer une mission sociale au bénéfice de leurs compatriotes et adhérents - accompagner dans les démarches administratives ceux qui ne parlent pas la langue, les aider dans la recherche d'un logement ou d'un travail, etc. Mais hormis les

quelques exemples cités plus haut, ces formes de solidarité sont la plupart du temps gérées de manière informelle. Elles reposent sur un système d'entraide ou alors sur des logiques notabillitaires à la faveur desquelles des personnalités reconnues de la communauté, les responsables associatifs interviennent au profit de compatriotes :

“ Nous avons décidé de mettre en place l'association pour nous entraider. Tout ce qui est solidarité entre nous on le fait. Nous sommes confrontés à des problèmes et il faut s'organiser pour défendre nos intérêts dans ce qui touche à la vie des familles, au logement, à la santé, à l'aide au retour. Les Européens sont jaloux de notre système communautaire. Les Maliens qui arrivent au foyer sont tout de suite pris en charge : on vous donnera à manger, un lit soit gratuitement, soit en se mettant d'accord pour rembourser plus tard. Je ne dis pas que c'est une réussite à 100 %, mais comme partout il y a du bon et du mauvais ” (responsable de l'association des Maliens de Vitry, entretien 58).

“ L'association Tamoul c'est l'exemple d'une demande de reconnaissance dans l'intérêt de toute la communauté et non seulement pour des stratégies individuelles de leadership, de désir de pouvoir, d'être reconnu comme une personnalité locale. Son président est intervenu auprès de la ville pour des situations qui touchent ses compatriotes - la recherche de travail, les personnes handicapées etc. ” (agent municipal, Garges, entretien 8)

Créée autour de problèmes de sécurité, l'association tamoule de Garges, a progressivement fait place dans ses activités à des actions d'assistance aux familles immigrées :

“ Petit à petit, comme la population avait des problèmes de langue, nous les avons accompagnés dans les démarches administratives auprès du commissariat, la préfecture, la mairie ; quelquefois il y a des difficultés à l'école, de communication avec les professeurs. Les familles nous connaissent parce qu'on les aide pour des problèmes administratifs : syndicat de copropriété, préfecture, carte de séjour, sécurité sociale. Si quelqu'un est capable, il fera tout seul, sinon il vient nous voir. Quand ils arrivent à Garges, les anciens vont leur dire : allez voir Monsieur M. ” (président de “ Garges Tamoul Welfare ”, entretien 13).

Lorsqu'elles sont “ formalisées ” et font l'objet d'un “ projet ”, ces activités d'assistance intra-communautaire peuvent prétendre au soutien des pouvoirs publics, que ce soit au titre de la Politique de la ville ou des aides ordinaires du FAS. Une “ aide au démarrage ” de 15 000 francs était ainsi accordée par le contrat de ville de Garges à une association

“ d’entraide et de solidarité Franco-Africaine ”, dont la présidente menait à titre personnel un travail d’accompagnement administratif des sans-papiers. Dans de nombreux cas, la “ débrouille ” reste toutefois la règle en ce domaine :

“ C’est une chaîne de la solidarité ! C’est la débrouille, quoi... ” -explique la présidente de la même association au sujet des activités de collecte de vêtements, d’objets et de meubles au profit de familles africaines (entretien 27).

Comme le montrent les exemples cités ici, ces actions sont appelées à couvrir “ des besoins domestiques ” des communautés par la fourniture de biens et de services ou par la procuration d’une aide à l’installation aux nouveaux immigrants – régularisation de la situation administrative, recherche d’un premier logement, d’un job, etc.:

“ Les communautés récentes, c’est comme les Algériens dans les années 30. Elles sont refermées sur elles-mêmes, ne demandent rien à personne; c’est une forme d’autosuffisance, d’entraide dans les démarches administratives qui est pour eux signe de sécurité. ” - explique un agent municipal, “ spécialisé ” dans les questions d’immigration (entretien 3).

Ainsi, sommes-nous devant une posture différente lorsque les associations des migrants se proposent non plus d’épauler leurs compatriotes dans leur parcours d’immigration mais, pour reprendre l’expression du président de l’association tamoule, de “ *travailler sur comment vivre en France* ”. De l’exercice d’une solidarité privée, centrée sur la procuration de services, elles se tournent alors vers une action publique, censée suppléer les interventions de l’Etat. L’accompagnement de quelques familles qui “ ne parlent pas la langue ” se transforme en cours d’alphabétisation; l’esprit de solidarité et de débrouillardise cède la place à une “ action d’intégration ” :

“ La majorité des familles tamoules qui vivent en France doivent changer leur style de vie, apprendre le français; il faut expliquer cela aux familles et aux enfants, qu’il faut apprendre, qu’il faut faire des études. Les conditions de vie ici ne sont pas pareilles qu’au Sri Lanka. Donc les immigrés ne bougent pas, mais restent entre eux. Notre travail, c’est de leur expliquer, de les pousser : il ne faut pas rester seulement ensemble, il faut partager, il faut se mélanger ” - commente le président de l’association “ Garges-Tamoul Welfare ” (entretien 13).

De nombreux exemples d’évolution des projets associatifs dans ce sens ont été observés dans l’enquête. Ainsi l’association pakistanaise de Garges qui fut créée en 1994

pour gérer les problèmes de rapatriement des corps a été refondée, quatre ans plus tard, autour de nouvelles missions. Elle se propose désormais de :

“ Réunir ses efforts pour l’éducation socioculturelle des enfants et des familles pakistanaises ” par un travail pédagogique aux facettes variées (entretien 36).

Même les amicales, relais traditionnel des pays d’origine, se convertissent petit à petit au volontariat local. Citons ici l’exemple, à ce titre emblématique, de “ l’Amicale des Travailleurs Turcs ” de Garges. L’amicale fut créée à la fin des années 1980 autour, à l’époque, de la gestion d’un lieu de culte. En “ se cotisant ”, ses adhérents et “sympathisants ” de Garges et des villes alentour acquièrent, avec le soutien dit-on de Dominique Strauss-Khan, député du Val-d’Oise, adjoint au maire de Sarcelles, un pavillon pour installer “ la mosquée turque ”. Agrandie grâce au travail bénévole, la maison abrite aujourd’hui, en plus de la salle de prière en sous-sol, plusieurs activités communautaires : c’est un lieu de rencontre et de convivialité où les anciens se retrouvent pour prendre un pot et lire les journaux consulaires ; l’assistant social turc y est logé ; enfin, en collaboration avec “ l’association de parents d’élèves turcs ” et grâce au professeur mis à disposition par le consulat, l’amicale met en place des cours de turc pour les enfants.

Ces services à la communauté, organisés avec le soutien du pays d’origine, sont gérés par “ *les anciens* ”. Mais, à la différence de ce qui se passe dans d’autres populations, les jeunes souhaitent prendre la relève dans la figure du nouveau “ responsable des affaires culturelles ”, devenu aussi “ responsable de la jeunesse ” et “ des relations publiques ”. Agé d’une trentaine d’années, H. est arrivé en France à l’âge de 10 ans. Ce qui lui tient à cœur c’est, avant tout, “ *la jeunesse turque* ” - une équipe de foot, des cours de musique, des fêtes dans le gymnase municipal seront, à son initiative, inscrits au programme de l’association avec, cette fois, le soutien de la mairie :

*“ La mairie nous aide beaucoup. Comme ils savent qu’on fait tout pour la jeunesse, ils sont toujours à nos côtés - ils nous prêtent des salles, du matériel. Madame le maire est toujours partante, on a été reçus en mairie plusieurs fois, comme son but c’est aussi de faire des choses pour la jeunesse ... Elle a vu des photos, je lui ai fait part de nos projets, **parce que si on est là ce n’est pas pour rigoler** ! (c’est moi qui souligne) ”.* (H., entretien 18)

Pour la rentrée H. a une nouvelle idée. Il sait que beaucoup de femmes turques fréquentent les cours de français dispensés par une association gargeoise et il pense que l’amicale pourrait en proposer aussi :

“ J’ai en projet de demander un professeur pour des cours d’alphabétisation à la mairie parce qu’il y a beaucoup de femmes turques qui ne parlent pas le français. Je suis passé par là [a servi d’interprète à ses parents] et je me sens obligé de faire en sorte que des cours d’alphabétisation soient donnés ici [à l’appartement de l’assistant social, dans le pavillon de l’association]. Je sais qu’il y a du personnel pour ça à la mairie et je sais qu’ils ne seraient pas contre parce que c’est ce qu’ils demandent également. Le président de l’amicale pour l’instant je ne lui en ai pas fait part, mais je pense qu’il sera d’accord.” (H., entretien 18)

Les *anciens* gardent en effet le contrôle de l’association. Pour certains qui, selon H., *“ ont une mentalité de vieux, aiment rester chez eux à regarder la télé ”*, *“ cela ne sert à rien ”*. A l’intérieur de l’association les innovations sont l’objet de *“ luttes ”* et de *“ tensions ”* ; à l’extérieur, cependant, *“ le jeune ”* rencontre l’approbation unanime des institutionnels : *“ Il est très bien ”* - affirment d’une voix les élus, le commissaire principal, des responsables associatifs.

Un exemple similaire nous est donné par l’Amicale des Tunisiens de Garges. Relais des autorités consulaires tunisiennes, elle remplit un certain nombre de fonctions *“ officielles ”* pour faire *“ le trait d’union entre la population gargeoise et l’Etat tunisien ”* : elle gère des cours de langue dispensés par un professeur tunisien, accueille dans son local le bureau de vote pour les élections présidentielle tunisiennes etc. Le président de l’amicale a cependant tendance à la présenter comme une association avant tout locale avec une mission sociale :

“ Notre premier but, c’est le soutien scolaire [...] pour tous les Gargeois et non seulement pour les Tunisiens. On a des adhérents algériens, marocains, français. A Garges, nous sommes la seule association d’Afrique du Nord.” (président de l’amicale, entretien 24)

L’amicale s’adonne en effet à l’éventail traditionnel d’activités associatives comme les galas, les sorties familiales, la participation aux événements municipaux, la *“ médiation ”* auprès des administrations, etc. Par-delà la représentation du pays d’origine, l’ambition de son responsable va à la création *“ d’une grande association de tous les Nord-Africains de Garges ”*.

Pour Raymond Breton, les collectivités ethniques mues traditionnellement par deux forces qui sont d’organiser la satisfaction de besoins *“ domestiques ”* et de construire des relations avec la société environnante, donnent naissance à deux types d’organisations, respectivement *internally* et *externally-oriented*. Les premières sont le fait plutôt des

immigrés ; les secondes, de leurs enfants qui s'organisent sur une base ethnique essentiellement pour négocier un statut au sein de la société⁴⁶⁵. Les exemples étudiés ici révèlent également cet " effet de génération ". L'évolution des projets associatifs est à mettre en relation avec le renouvellement des profils des responsables. S'ils ne sont pas tous nés en France, ils se caractérisent en général par un niveau d'instruction et une insertion dans la société française meilleurs que ceux de leurs prédécesseurs. Beaucoup parmi eux sont ou ont été commerçants, chefs d'entreprise et c'est peut-être la combinaison de l'engagement associatif avec une méthode entrepreneuriale qui fait leur force lorsqu'ils procèdent, entre autres, à une analyse minutieuse du paysage institutionnel et des opportunités qu'il offre. C'est ce dernier point que j'aimerais souligner ici car, s'il est vrai que les projets associatifs reflètent l'histoire et le parcours des collectivités migratoires dans le pays d'installation, ils sont également tributaires des interventions publiques, de l'offre institutionnelle à leur égard. Quand les associations délaissent la gestion des " affaires domestiques " pour affirmer leur volonté à mener une action sociale aux côtés de l'Etat, elles répondent aux attentes institutionnelles et s'approprient, en quelque sorte, de nouvelles niches de développement qui leur sont offertes. Cela semble particulièrement vrai à Garges où, d'après un responsable du service associatif municipal, la présence de nombreux dispositifs d'action sociale, devenus les voies alternatives d'une insertion économique en difficulté, " favorise l'effervescence associative ".

L'ajustement des stratégies associatives aux attentes institutionnelles est d'abord perceptible dans les discours des responsables. Pour rendre compte de leurs activités, ils se font volontiers l'écho du langage des institutions, empruntent les arguments rhétoriques du développement :

" Le but de notre association est de modifier les mentalités, de faire en sorte que les gens créent, participent, prennent des initiatives. A Garges, les nouvelles générations sont des générations d'assistés, uniquement en train de consommer. Développer le civisme et la citoyenneté par des projets très concrets fait partie du travail de l'association. Les activités principales que nous organisons mettent donc l'accent sur la participation, la citoyenneté, la vie dans la cité, la vie de l'immeuble ... dans un objectif pédagogique très fort, non seulement pour les ressortissants d'Outremer, mais pour tout un chacun. " (Association pour la promotion de L'Outremer de Garges, entretien 23)

Les préoccupations associatives vont désormais à des problèmes d'ordre public :

" Personnellement, ce qui m'intéresse c'est la jeunesse, je ne veux pas qu'elle traîne

⁴⁶⁵Breton Raymond, " Les nouveaux modes d'organisation ethniques au Canada, in *Hommes et Migrations*, N° 1200/ juillet, 1996, pp. 35-41.

dans des milieux indésirables. J'ai vu un petit Turc voler des cassettes dans ma voiture, ses parents ne s'occupent pas assez de lui ... Alors je l'ai pris par la main, je l'ai amené dans l'équipe de foot de l'association, j'ai essayé de lui donner des responsabilités, quand vous êtes responsable de quelque chose... Puis, il voit que dans ce milieu on ne fume pas, on ne vole pas dans les quartiers. Alors il se dit : pourquoi moi je le ferais. On essaye d'expliquer : si vous faites ça, il va se passer ceci; si vous faites les durs à l'école, si vous ne faites pas d'études, vous allez vous retrouver dans la rue en tant que clochards. J'aimerais bien qu'il y ait d'autres associations pour la jeunesse, parce que nous avons une jeunesse qui maintenant se trouve dans des milieux chauds. La jeunesse c'est la vie et si on ne la prend pas en main.... Je sais que notre mairie fait beaucoup pour ça. Ce que je demande c'est que d'autres mairies, d'autres associations fassent davantage pour les jeunes - plus d'activités, leur donner des responsabilités en demandant ce qu'ils veulent, de quoi ils ont besoin.” (Amicale des Travailleurs Turcs de Garges, H., entretien 18)

“ L'idée de l'association est venue en 1998. Avec Monsieur M. et Monsieur C. on se demandait : “ est-ce que c'est normal que nos enfants sont tout le temps dehors; pourquoi les autres enfants, on ne les voit pas et il n'y a pas que des Africains à Garges, il n'y a pas que des Arabes ... ” Pour ne pas citer d'autres étrangers, mais ce sont les deux communautés à Garges, dont on voit beaucoup les enfants dehors et jusqu'à 10-11 heures du soir, pourquoi ? Mais c'est parce qu'on ne s'occupe pas de nos enfants. Et si on créait une association, peut-être pourrions-nous récupérer nos enfants qui sont tout le temps dehors. Ce sera un lieu de rencontre et à l'avenir on pourrait créer des activités. L'association a commencé à fonctionner l'année suivante avec des cours de soutien scolaire.” (Association de parents Africains, Garges, entretien 32)

Comme l'illustrent ces extraits d'entretiens, “ se prendre en charge ” est un argument volontiers repris par les associations en quête d'affirmation. Ce qu'elles souhaitent désormais ce n'est pas simplement distribuer des services à leurs adhérents et sympathisants, mais suppléer aux interventions des pouvoirs publics pour combattre des problèmes sociétaux globaux – le chômage, la délinquance, l'échec scolaire, l'anomie :

“ La plupart des gens sont totalement égarés et frustrés, ils font face à des multitudes de problèmes. Comment les guider vers un chemin de succès ? Comment les encourager à faire des recherches [de travail] ... En réponse à ces questions nous avons voulu apporter nos savoirs et nos expériences. C'est l'aspect social de notre travail. Nous pouvons enseigner ces idées aux jeunes, les guider vers un chemin de

succès. D'autres associations de notre communauté aux Etats-Unis, en Angleterre ont déjà fait cette expérience et certaines parmi elles étaient même recommandées par les pouvoirs publics. Leur savoir-faire, leur méthodologie a réussi là où, même la police était incapable de faire face ; et quand ils ont vu que leurs expériences étaient profitables, on les a encouragées à continuer, même à développer leurs activités: "Faites, on vous laisse les quartiers !" Donc, ce n'est pas du bla-bla, c'est vraiment quelque chose de concret qu'on veut faire..." (association pakistanaise de Garges, entretien 36)

Mais ayant compris qu'elles remplissent en cela "une mission que les institutions leur délèguent", les associations postulent au soutien public, demandent des moyens pour se développer :

" Nous pouvons enseigner ces idées aux jeunes, mais pour les faire venir, il nous faut leur montrer que notre association est bien organisée, bien structurée et que son action est bien réelle. Ce qu'il y a c'est que nous ne pouvons pas faire ce travail sans avoir un lieu adapté à notre projet ... La mairie donne des salles mais, dans notre philosophie, c'est pas un contact de temps en temps qu'il faut, c'est un contact permanent " - explique le même responsable de l'association pakistanaise qui aimerait bien acquérir à Garges un pavillon pour en faire "un centre culturel pakistanais" (entretien 36).

" Le problème dans une association comme la nôtre, c'est que tout est basé sur les moyens. Mon souhait pour l'association, ce serait de ramasser des fonds, créer une école, créer une bibliothèque pour les enfants en Afrique, faire venir des malades pour les soigner en France. Mais aussi travailler pour l'éducation des enfants issus de la communauté africaine ici, à Garges. Le problème de certaines familles africaines c'est le manque d'éducation. Certains ont gardé une mentalité de là-bas et ça peut poser problème. J'aimerais monter des projets éducatifs pour ces enfants, mais on manque de moyens et de personnel. Le soutien scolaire, les sorties en ville demandent un encadrement très important. On a besoin d'un coup de pouce de la part de la mairie, de crédits pour être plus forts et mener à bien ce combat... On a beaucoup de projets, mais c'est les moyens qui manquent. " (Association de solidarité et d'entraide Franco-Africaine, Garges, entretien 27)

Comme le montrent clairement ces extraits d'entretien, les associations ethniques - certaines parmi elles en tout cas - sont candidates aux aides publiques qui leur permettraient de remplir une mission sociale. Les professionnels entendront-ils leurs appels à la

collaboration ? Le DSU leur accordera-t-il cette nouvelle légitimité qu'est la capacité à " lutter contre les exclusions " ?

La médiation et l'aide publique comme moyen

L'attitude des professionnels face au volontarisme social dont font preuve les associations peut être qualifiée de prudente. Ils hésitent, cela est compréhensible, à se défaire de compétences sanctionnées par des diplômes au profit d'autodidactes aux méthodes et à l'idéologie " suspectes ". Ainsi, tout en tenant compte de leur volonté de contribuer à la " lutte contre les exclusions ", choisissent-ils de valoriser non pas les savoir-faire dont se prévalent les associations, mais une qualité en quelque sorte intrinsèque, qui est leur *proximité* à l'égard des " populations en difficulté ".

Pour les chefs de projet de Garges, le premier intérêt des associations des migrants réside dans le fait de " *toucher des populations intéressantes* " au regard des objectifs du Contrat de ville. Les enfants " en errance ", les jeunes de la " deuxième génération ", les femmes " analphabètes ", les familles en " sur-occupation " ou " en impayés de loyer " font partie en effet de leur public. Les projets de l'association de hip-hop qui fait un " travail " sur l'identité " noire " en s'inspirant du mouvement Noir-Américain, seront retenus parce qu' " *ils ciblent un public intéressant* ", les jeunes, *prioritaires* dans les objectifs du Contrat de ville de Garges-lès-Gonesse qui recense sur son territoire 36 établissements scolaires et une population jeune de plus de 40 %.

Relais d'une action publique en direction de catégories de bénéficiaires qu'elle peine à définir ou ne souhaite pas " figer ", tel est le rôle réservé la plupart du temps aux associations ethniques par les professionnels sociaux. Ce sont des " contacts ", des " instruments de mobilisation " qu'il s'agit d'actionner le moment venu pour *cibler* le public des actions mises en place. J'ai déjà souligné dans la première partie de ce travail la difficulté qui était celle des opérateurs des politiques sociales à mener des " actions spécifiques " en matière d'intégration. S'ils souhaitent échapper à l'approche généraliste pour accroître l'efficacité de leurs actions, le passage par des " relais de proximité ", dont les associations des migrants est la première stratégie qui s'offre à eux.

A Garges-lès-Gonesse, " Enfants de France, Cultures du monde ", une association de travailleurs sociaux spécialisée dans la médiation qui organise, dans le cadre de la Politique de la ville, un accompagnement psychologique des familles migrantes et de leurs enfants, illustre ce raisonnement. Avec un centre social de quartier, l'association est à l'origine du "Groupe interculturel des pères ", rencontre animée par un psychologue où :

“ Les pères de sphères culturelles différentes viennent partager ce que c’est que d’être père dans la migration. ” (intervenant psychologue, entretien 35)

Pour mettre en place ce projet, les professionnels commencent par rencontrer les associations communautaires, dont les coordonnées leur sont transmises par le contrat de ville :

“ Elles étaient toutes partantes et chacune a défini un problème particulier ” - explique la responsable d’EFCM, ancienne conseillère technique à la DDASS (entretien 34).

Parmi les 13 membres du “ Groupe interculturel des pères ”, on dénombre ainsi une majorité de responsables et de présidents associatifs. D’après l’intervenant psychologue :

“ Le but est d’acquérir des outils pour résoudre les difficultés, pour enclencher ensuite le même processus dans leur propre structure, aider des pères de leur communauté. ” (entretien 35)

Pour la responsable de EFCM, se tourner vers ces associations, c’était aussi *“ chercher la stratégie la plus économique pour toucher les migrants. ”* (entretien 34)

“ Il faut soutenir les communautés pour avoir en leur sein des contacts ” - explique le chef de projet qui avait orienté les travailleurs sociaux. (entretien 5)

Au fil des actions, ce rôle de “ contact ” ou de “ relais ” peut prendre de l’importance au point de transformer les associations en sorte de référents quasi-universels pour la communauté. Cela fonctionne d’autant mieux qu’il s’agit d’immigrations récentes, d’effectifs réduits, de niveau culturel jugé “ faible ”, où une organisation de type communautaire est prégnante. C’est l’exemple de “ l’Interafricaine ” de Goussainville qui m’est rapporté par un agent de développement social, intervenant dans le Val-d’Oise :

“ Une association vraiment reconnue dont j’ai fait l’expérience c’est “ l’Interafricaine ” à Goussainville. Dès qu’il y a un problème avec la communauté d’Afrique Noire, on les appelle au secours. Ils sont devenus une association-relais entre la communauté africaine et les institutions : l’école, les bailleurs... A Goussainville, si tu veux rencontrer, intervenir auprès de la population d’Afrique Noire, tu passes forcément par eux. Ils ne font pas simplement de la médiation culturelle, mais développent beaucoup de projets: des activités pour les jeunes, du soutien scolaire, des goûters etc. Ce rôle de médiation, ils l’ont, je pense acquis, à travers leurs actions. Ils sont partout, dans les réseaux, parmi les administrateurs du centre social ..., et ont le souci vraiment de développement social du quartier. ” (agent de développement social, entretien 46).

Comme le montre cet extrait d'entretien, le concept à la mode de *médiation* administrative, sociale, culturelle, est l'appellation noble pour rendre compte du rôle de "contacts" que le travail social réserve aux organisations des migrants. En réalité, le fait de devoir passer par des "relais" pour avoir accès à leurs publics n'est au départ pas bien perçu par les professionnels :

"Des femmes relais, issues des quartiers, africaines, maghrébines, voire juives pourquoi pas. Mais le problème est toujours le même, on envoie les gens du quartier pour gérer les gens du quartier. Est-ce que c'est la meilleure chose à faire ? Est-ce que ça ne pose pas des questions; quelles dérives cela peut générer ? Je crois que ça rassure politiquement. Le but c'est la pacification sociale [plutôt qu'une solution des problèmes]." (responsable d'un club de prévention spécialisée, Garges, entretien 30)

Les sociologues ont, quant à eux, évoqué un "schéma colonial" où "le grand problème est de trouver des intermédiaires, des gens du milieu suffisamment civilisés pour parler la langue du colon aux barbares et de faire entendre celle des barbares au colon [le travailleur social] qui gère le quartier."⁴⁶⁶

Les associations, en revanche, n'hésitent pas à se saisir de ces ouvertures institutionnelles qui constituent pour elles autant de possibilités de développement. Si l'exemple de "L'Interafricaine" de Goussainville reste plutôt "une belle exception", la réussite de quelques-uns nourrit les aspirations du plus grand nombre. Devenir les "médiateurs" entre la communauté et la mairie ou les écoles, c'est à quoi aspirent les plus dynamiques, en faisant valoir, à leur avantage, l'argument de l'efficacité :

"Nous avons été invités à une conférence sur la délinquance, organisée par le collège. La conférence était magnifique parce que la psychologue connaissait bien le problème, la délinquance du Maghreb, du Sahel. Elle a mis l'accent sur quelque chose - la médiation, la formation de médiateurs. Ça a été bien clair ce jour-là - un enfant, par exemple d'origine africaine, si on envoie dans la famille un Blanc ça ne passe pas. Mais si on envoie un Africain médiateur qui connaît la langue, ça passerait mieux. Tout le monde a approuvé. Nous avons même dit: "Notre association est là, entre l'école et les familles. S'il y a un problème, que l'école s'adresse à l'association et à la famille en même temps !" Comme ça, l'association est prête à intervenir parce que les parents africains, certains ne parlent pas le français ... Nous sommes prêts à faire, mais, malheureusement, ça n'a pas été plus loin. Il n'y a pas eu de suite, depuis l'année dernière, on n'a pas eu de nouvelles". (Association de parents Africains, Garges, entretien 32)

⁴⁶⁶Dubé François, "Une fonction sociale généralisée" (table ronde), *Esprit*, "A quoi sert le travail social", *op.cit.*, p. 98.

Si les travailleurs sociaux en sont arrivés, selon la formule de François Dubet, à perdre leur “ patriotisme professionnel ”, c’est parce qu’ils se sentiraient impuissants face aux problèmes qu’ils sont appelés à résoudre. Citons ici en exemple l’expérience rapportée par la directrice d’un centre social de la CAF à Garges qui voulait attirer, parmi ses usagers, une “ communauté d’enfants africains ”:

“ On avait constaté que le centre était bien dégradé par les enfants du quartier et je dirais davantage, les petits Africains de la tour, enfin c’était vécu comme ça par les habitants. Et on s’est dit que pour rentrer en meilleurs termes avec eux, il fallait leur proposer des activités de façon à leur dire : la maison est à vous, il faut la respecter. Mais ça s’est très mal passé. Dans notre projet, nous avons eu comme exigence de rencontrer les parents avant de leur proposer des activités de loisir. On parle d’aide à la fonction parentale, on ne voulait pas commencer quelque chose avant que les parents soient informés. Nous avons essuyé de la part des enfants un refus catégorique d’aviser leurs parents. Des gamins de 10-12 ans, désabusés, dans la provocation : “ on paye des impôts, on a le droit de venir sur le muret ”. Alors nous avons remballé nos affaires et nous sommes rentrés chez nous. En voyant que nous ne cédions pas et qu’on faisait avec certains des activités qu’on leur refusait à eux, ils ont été odieux et l’été nous avons subi des dégradations importantes. C’est là que nous avons eu vent de l’association B. et que nous avons songé à faire un partenariat avec elle.” (directrice du centre social, Garges, entretien 11)

L’impuissance, mais aussi l’idée à la mode de la *médiation* aideront les professionnels à surmonter leurs réserves. A Garges où le recours aux “ médiations des associations communautaires ” est inscrit dans le programme du Contrat de ville, le rôle pédagogique rempli par la Politique de la ville dans le développement de ces pratiques apparaît avec clarté dans l’enquête. Citons, pour illustrer ces propos, l’exemple déjà évoqué de l’association “ Garges Tamoul Welfare ”.

Elle se crée en 1992, suite à des problèmes de vol et d’agression dont font l’objet des travailleurs tamouls. Employés ou gérants de commerces à Paris, on leur réclame sur le chemin du retour, leur recette journalière :

“ A Garges, nous sommes les derniers immigrés. Alors peut-être que les anciens n’ont pas aimé. Ils étaient peut-être jaloux parce que nous avons acheté des appartements, des commerces. En 1990, nous avons eu beaucoup de problèmes ” - raconte le président, (M., 45 ans, immigré à Garges depuis 20 ans, agent de sécurité, entretien 13)

Le premier objectif de l'association est " la sécurité ", mais au fil du temps elle va élargir ces actions en direction de la population tamoule : accompagnement administratif, sorties familiales, cours de français pour les adultes, cours de tamoul et soutien scolaire pour les enfants sont mis en place à l'initiative du président qui, à titre personnel, fait un travail important d'aide et de suivi des familles :

" C'est un monsieur qui ne parle pas forcément bien le français, mais qui s'implique, va dans les réunions d'associations... et c'est important parce qu'il y a du monde derrière lui ! " -commente le responsable d'une grande association gargeoise (entretien 10).

L'association bénéficie d'une aide " ordinaire " du FAS. Elle est - dit-on - très bien avec la nouvelle municipalité RPR parce que, créée sur un problème d'insécurité, " elle valide un discours fort de droite. " Mais sa candidature au soutien de la Politique de la ville pour des activités de soutien scolaire et des sorties familiales va toutefois soulever des interrogations parmi les professionnels :

" Quand l'association tamoule est venue nous voir pour la première fois, ils voulaient faire du soutien scolaire pour les enfants tamouls avec un professeur tamoul (étonnement). Nous ne pouvons pas encourager une action qui se passe dans une seule communauté. Après avoir longuement discuté avec eux, l'arrangement que nous avons trouvé pour aider les activités de soutien scolaire c'était à ce que l'association soit par ailleurs dans une posture d'ouverture, qu'ils soient partenaires. Je pense que pour eux c'était un effort à faire... quand ils arrivent en France les migrants se regroupent d'abord entre eux pour, dans un deuxième temps, s'ouvrir à la société française. " (chef de projet, entretien 7)

L'association tamoule va s'ouvrir aux partenaires. Pour le projet de soutien scolaire, une association d'habitants des plus reconnues dans la ville et installée sur le même quartier, lui prêter ses locaux. Avec le centre social de la CAF, un suivi des familles tamoules sera mis en place, des places seront réservées pour les enfants tamouls en soutien scolaire, des sorties familiales seront organisées conjointement et " Garges Tamoul Welfare " prendra part aux différents événements festifs du centre :

" Nous travaillons avec le centre social, avec d'autres associations pour des sorties familiales, du soutien scolaire, des fêtes culturelles. Les activités de l'association ne sont pas pour les Tamouls seulement. Les sorties familiales, par exemple, étaient une fois réservées aux familles tamoules et la fois suivante, ouvertes à tout le monde. Si c'est organisé avec le centre social, c'est moitié - moitié : la moitié des inscriptions sont

faites par le centre social et la moitié par nous. Les fêtes culturelles sont faites avec tout le monde.” - explique le président de l’association (entretien 13).

Collaborer avec les institutions, s’ouvrir à d’autres catégories d’habitants, bref devenir une association volontaire de quartier est la contrepartie à ce que les activités de l’association en direction des enfants et des familles tamouls soient reconnues et aidées :

“ L’association Tamoul a fait des efforts. Ils font des activités entre eux - le soutien scolaire c’est pour les enfants tamouls - mais essayent aussi de sortir de leur communauté; l’association a travaillé avec le centre social, avec l’école. C’est un effort d’ouverture, d’intégration.” -note de manière positive le chef de projet (entretien 7).

“ La première rencontre que nous avons eu avec l’association tamoule c’était un désir d’ouverture : ils n’avaient pas d’expérience par rapport au soutien scolaire, ils voyaient des enfants tamouls en difficulté scolaire qui étaient repérés par les enseignants pour des problèmes, au-delà des problèmes scolaires, d’hygiène de vie, de difficultés psychologiques, d’intégration. Au vu de ce constat et un peu à la pression des enseignants qui disaient qu’il fallait prendre en considération ces facteurs, on a ouvert notre accompagnement scolaire en réservant des places spécifiques pour les enfants tamouls. Le président de l’association a bien collaboré à cette proposition et nous avons effectivement accueilli des enfants. Ce qu’on lui a rappelé c’est que nous, notre objectif n’était pas de les cloisonner, de les remettre en communauté mais, bien au contraire, de les mettre en contact avec d’autres enfants, quelle que soit leur origine, pour utiliser la langue commune qui était le français et surmonter les difficultés. (directrice du centre social de la CAF, entretien 11)

Le soutien de l’association tamoule continue néanmoins à susciter des réticences. C’est ce qu’illustre la discussion suivante entre trois travailleurs sociaux : alors que le partage des locaux avec l’autre association gargeoise s’est terminé par des “ incidents ”, le centre social de la CAF a accepté d’accueillir l’association sur sa demande pour les activités de soutien scolaire :

Directrice du centre social : *“ Les Tamouls font du soutien scolaire chez nous parce qu’ils ont pris un créneau qui nous convient -le samedi matin. Monsieur M. touche sa population, c’est clair, des enfants tamouls. C’est un fonctionnement communautaire oui, mais avec des soucis d’ouverture, ah oui, complètement. Avant ils partageaient une salle avec une autre association pour le soutien scolaire, mais apparemment il y a eu des incidents, des difficultés qui font qu’ils ont du mal à cohabiter. ”*

Agent de développement social : “ *L’explication que j’ai eue par la responsable de cette association, c’est qu’effectivement ils ont un fonctionnement trop communautaire. Au début, quand ils les ont accueillis c’était vraiment pour travailler ensemble et là il s’avère qu’il [le président] s’occupait vraiment de sa communauté dans un petit coin bien précis ... ils avaient du mal à établir des rapports. ”*

Directrice du centre social : “ *C’est vrai que nous aussi, c’est le constat qu’on fait par rapport à cette activité-là. Le fait qu’elle se passe le samedi, on a pas de présence ici, on n’est pas en mesure de vérifier. Je suis allée à plusieurs reprises, c’est vrai que ce sont des enfants d’origine tamoule avec un professeur tamoul. ”*

Employée du centre social : “ *Et de toute façon c’est un peu son souhait puisqu’il veut parler aux enfants en tamoul pour mieux se faire comprendre. ”*

Agent de développement social : “ *Oui, il y avait ça aussi puisque le soutien scolaire il le faisait en tamoul ! ”*

Directrice du centre social : “ *En tamoul, non, non, c’est un mélange. Mais quand il y a difficulté par rapport au langage, ils utilisent la langue que comprennent les enfants. De toute façon, quand il a fait la demande d’une salle pour le soutien scolaire, bon ... il avait l’accord quand même ... des financements par le contrat de ville. S’ils ont un financement, c’est qu’il y a une reconnaissance quelque part. S’ils ont un financement, ils ont une reconnaissance. Donc nous avons accepté sa proposition pour la salle, mais nous continuons par ailleurs d’autres actions avec eux ... Même si ces enfants se sont regroupés en communauté, nous avons un travail avec eux de suivi par rapport aux familles. On met en place des animations qui permettent les échanges entre la communauté tamoule et les autres communautés de la ville. Et à ça, je crois Monsieur M., a un grand intérêt. Il a mis en place des sorties familiales de façon régulières avec le souci de faire découvrir la France aux familles tamoules. Donc non seulement un souci de loisir, mais un souci de faire découvrir le pays. Il a en plus sur le quartier une action d’aide aux démarches administratives - on le voit souvent accompagner des familles, faire le traducteur, reprendre un peu les démarches qu’il faut faire par rapport aux familles qui ne parlent pas un mot de français. Il fait le médiateur en tout genre que ce soit par rapport à la santé, les droits, tout... ”*

Comme le montrent ces extraits, soutenir une association pour qu’elle puisse mener des actions auprès des membres de “ sa communauté ” ne constitue pas aux yeux des travailleurs sociaux une approche très “ canonique ”. C’est néanmoins un pari que le Développement social urbain, compte tenu des “ latitudes d’action ” dont il dispose, est prêt à faire, renforçant ainsi la crédibilité de ces “ partenaires ” quelque peu atypiques.

Les entretiens réalisés sur ce point avec les chefs de projet ont permis d'éclairer leur logique - les aides accordées ne sont pas seulement la contrepartie d'une action utile pour la collectivité ; elles sont aussi un moyen pour l'intégration, car la demande de subventions devrait permettre d'enclencher un parcours d'insertion progressive dans la société française :

*“ Notre démarche est celle du développement social urbain. Nous sommes là pour sortir les quartiers de l'exclusion. Notre objectif est **d'ouvrir**; se retrouver entre soi, c'est un obstacle. Nous aidons les associations financièrement, mais attendons en contrepartie une démarche d'ouverture vers le quartier et aux autres catégories d'habitants. ”* (chef de projet, entretien 4)

“ Il faut soutenir les communautés pour avoir en leur sein des contacts. Dans un premier temps, nous les soutenons et dans un deuxième temps, nous faisons en sorte qu'elles s'ouvrent. S'ils demandent des subventions publiques, nous demandons la transparence : s'ouvrir, travailler en réseau. ... Les subventions publiques ne sont pas un dû. On ne veut pas d'un rapport marchand, mais il y a tout de même une contrepartie symbolique qui est de tâcher de s'ouvrir à la société française. ” (chef de projet, Garges, entretien 5)

Le travail “ transversal ”, “ partenarial ”, principe d'action constitutif de la Politique de la ville se traduit ici par l'idée d'*ouverture*, première exigence vis-à-vis des associations : elles “ *doivent s'ouvrir aux acteurs institutionnels, travailler en réseau* ” ; à l'inverse, “ *rester fermé* ”, “ *s'adresser à un seul public* ”, “ *fonctionner comme des clubs* ” est un obstacle à la prise en compte de leurs actions. Mais, comme le montrent les extraits d'entretien précédents, appliquée aux associations des migrants, l'idée d'*ouverture* fonctionne aussi comme un euphémisme de l'intégration. Elle en offre une sorte de définition minimaliste qui devient un outil, un mode opératoire pour les professionnels. “ S'ouvrir ”, c'est travailler avec les institutions et donc accepter d'épouser leurs logiques d'action ; c'est aussi “ s'ouvrir ” à d'autres catégories d'habitants, c'est-à-dire “ sortir de sa communauté ”, “ se mélanger ”. Ce sont en effet deux ingrédients essentiels de “ l'intégration ” qui s'appuie avant tout sur les institutions nationales, aspire former à la citoyenneté. Ainsi, tout comme l'intégration ou la citoyenneté, l'*ouverture* n'est pas un principe de réalité, mais de régulation :

“ Ce qui est apprécié chez les associations communautaires est leur volonté d'ouverture, de mener des actions plus larges, même si de fait on sait que 90 % du public vient de la communauté ” (chef de projet, entretien 7).

De leur côté, les associations ont compris le message - exception faite des cours de langue soutenues par les pays d'origine et réservés à leurs seuls ressortissants, l'ensemble

des associations rencontrées affirment mettre en place des activités “ pour tout le monde ”. A en croire un employé municipal, cela est l’expression de la “ posture d’ouverture ” qu’attendent d’elles les institutions :

“ C’est une façade, une voie officielle. Toutes les associations auxquelles vous allez poser la question, vous diront qu’elles travaillent pour tout le monde.” (entretien 2)

Ayant accepté de “ s’ouvrir ”, Garges Tamoul Welfare sera intégrée aux réseaux de “ partenaires ”:

“ C’est une association laïque qui franchement mérite d’être aidée”- affirme le responsable d’une grande association gargeoise, très légitime dans la commune, également partenaire du contrat de ville (entretien 10).

Mais ce n’est pas la seule - d’autres exemples ont été observés dans l’enquête, d’associations locales, créées en référence à une communauté d’origine, ethnique ou migratoire, candidates au soutien du contrat de ville pour participer à l’action publique. Il en va ainsi de l’association de Parents Africains de Garges, soutenue pour ses activités de médiation familiale et de soutien scolaire ; de l’Amicale des Tunisiens, organisatrice avec “ une petite aide de la mairie ”, d’un voyage au pays pour les enfants d’immigrés tunisiens, mais aussi, de manière plus régulière, d’une aide aux devoirs ou de sorties familiales ; de l’association de “ solidarité franco-africaine ”, dont la présidente fait une action de soutien pour les sans-papiers etc. A Vitry, un seul exemple à citer - celui de l’association malienne qui organise, avec le soutien du Contrat de ville, des ateliers de percussions et de costumes traditionnels dans les collèges de la ville.

Ces collaborations, l’enquête l’a montré, sont liées au contexte municipal, et engagent rarement des fonds importants. C’est de quelques dizaines de milliers de francs dont il est question, tout au plus, compte tenu du caractère essentiellement bénévole des associations que j’ai rencontrées à Garges et à Vitry. Le peu d’exemples, la relative faiblesse des moyens consacrés permettent de conclure à un type d’action marginal - si au titre de la participation des habitants, le DSU fait une place à l’ethnicité comme outil de mobilisation collective, les réalisations auxquelles cela donne lieu sont, je le disais en introduction, encadrées et “ contingentées ”, au point de rester la plupart du temps à l’état de simple potentialité. Marginales, car jugées peu “ efficaces ” par rapport à d’autres moyens d’intervention, ces pratiques semblent pourtant générales.

Un rapport commandé par la Préfecture de Paris montre en effet que les pratiques observées essentiellement à Garges-lès-Gonesse ne relèvent pas de l’exception⁴⁶⁷. L’objet

⁴⁶⁷ Terrenoire Marie-Odile, *La médiation sociale et culturelle à Paris*, Préfecture de Paris/Ville de Paris/FAS, décembre 1999.

de cette étude est d'évaluer le nombre de "personnes-relais" nécessaires entre les administrations (hôpitaux, bailleurs sociaux, écoles, PMI, préfectures, la poste ou le fisc) et les "communautés étrangères", ainsi que de rechercher des pistes pour leur financement dans le cadre du "droit commun". De tels projets sont pour l'heure essentiellement pris en charge par le contrat de ville de Paris. Compte tenu de la difficulté des administrations à créer des postes et à rémunérer du personnel, l'étude s'attache à explorer la voie associative. Elle dresse ainsi un tableau assez exhaustif des associations "partenaires" de la Politique de la ville qui d'ores et déjà mettent en place ou pourraient le faire, à la demande des pouvoirs publics, des actions de médiation. Pour l'auteur du rapport, elles sont essentiellement de trois sortes : des associations, tout d'abord, communautaires qui s'occupent essentiellement d'une solidarité intra-ethnique et n'entretiennent pas de relations avec la Politique de la ville; des associations militantes françaises, ensuite, qui n'ont pas de définition ethnique et qui travaillent essentiellement dans une optique caritative; des associations, enfin, d'origine communautaire mais "portées à l'intégration". Ces dernières sont jugées "les plus intéressantes" - dans les communautés pauvres, en marge, faiblement intégrées, les pouvoirs publics ont intérêt à avoir des relais au sein d'associations qui œuvrent explicitement pour l'intégration et non seulement pour la solidarité (entretien 64)⁴⁶⁸. Rien que Paris-Belleville compterait plus de 70 associations "faisant de l'intégration". L'enquête s'attache à décrire les exemples les plus importants. En font partie l'association NAFIF (NA (soeur) Femmes Ivoiriennes de France) qui, créée par quelques étudiantes ivoiriennes autour du problème du rapatriement des corps et des cérémonies de mariage, mène une action sociale par des interventions auprès des hôpitaux et des collèges, par des permanences dans des centres sociaux du 19^{ème} arrondissement. Egalement citée, l'ATT (Association des Travailleurs de Turquie en France) qui, depuis 1981, aide ses membres "à être des citoyens, des acteurs à part entière de la société française en leur facilitant l'accès aux droits et en leur donnant les moyens de s'auto-organiser". L'association est agréée "Jeunesse et sports" ; elle mène des actions dans le cadre de la ZEP sur le thème "L'enfant turc à l'école". Son budget est d'environ 1 million de francs par an alors que son homologue "ELELE-Migrations et cultures de Turquie" qui se charge de "l'accompagnement des familles turques dans une démarche d'intégration", emploie 12 salariés pour un budget annuel de 2 millions de francs. Enfin, plus modeste, et pour ne retenir que ces quelques exemples, l'Association des Marocains de France, citée pour avoir mis en place, dans le cadre d'un projet de médiation avec les écoles, une cassette vidéo sur le fonctionnement du système scolaire en France.

⁴⁶⁸ Entretien avec Marie-Odile Terrenoire, entretien 64.

Parallèlement aux activités “ de médiation ”, l’ensemble de ces associations mènent d’autres actions locales : soutien scolaire, alphabétisation, accompagnement administratif, fêtes culturelles, sorties familiales, mais aussi cours d’arabe pour l’AMF, sont au programme. Leurs budgets varient de 100 000 à quelques millions de francs par an, des financements pourvus au 3/4 grâce à la Politique de la ville. Compte tenu de ses moyens et d’un contexte municipal spécifique, la ville de Paris offre peut-être l’exemple le plus abouti des processus observés à Garges, à la faveur desquels des associations ethniques, traditionnellement chargées d’une solidarité communautaire, sont amenées à conduire une action publique d’intégration.

Combinée à une importance faible, la généralité permet-elle de conclure au caractère symbolique de ces actions, révélatrices de préoccupations nouvelles des institutions à l’égard de l’ethnicité ? Le soutien aux associations des migrants offre-t-il l’exemple d’une prise en compte de l’ethnicité par un Etat républicain, en théorie “ abstentionniste ” à l’égard de ces appartenances particulières ? La nature des actions mises en place, reprenant scrupuleusement la palette d’interventions du travail social, soucieux avais-je insisté d’égalité, de promotion individuelle et d’éducation, nous incite à peu le croire. La règle en jeu demeure celle de la traduction des variables ethniques en catégories sociales, universalistes, qui se déclinent en termes de formation, de santé, de travail, de famille.

Mais au-delà du contenu même des actions, le fait du soutien aux organisations des migrants produit des effets que l’on ne saurait négliger dès lors qu’il s’agit d’analyser les relations entre action publique et ethnicité.

L’ethnique au service de l’intégration

Le soutien public aux organisations ethniques contribue, tout d’abord, à la constitution de corps intermédiaires qui entre l’Etat et le citoyen qui, contrairement à la vision républicaine théorique, peuvent devenir l’expression de ce que Weber désigne sous le terme de “ processus de communalisation ”⁴⁶⁹. La participation à des groupes secondaires est pour Durkheim aussi une réactivation possible du principe communautaire dans les sociétés modernes, transformant “ les agrégats confus et sans unité ” en “ un groupe défini et organisé, en un mot, une institution publique ”⁴⁷⁰. De la même manière, le développement associatif est un élément d’organisation interne des collectivités immigrées, donnant naissance à des entités collectives, à des identités et allégeances concomitantes, si ce n’est pas alternatives, à celles strictement nationales. C’est en effet à travers ses institutions, dont

⁴⁶⁹ Weber Max, *Economie et Société*, vol. 2, Paris, Pocket 1995, pp.124 et sq.

⁴⁷⁰ Durkheim Emile, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1973, ch.VI-VIII, cité par Jean-Louis Laville, Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l’association*, Paris, Desclée de Brower, 1997, p. 52.

les associations sont partie intégrante, que la communauté imaginaire à laquelle se réfèrent les migrants prend corps⁴⁷¹.

Pour les pouvoirs publics, les associations des migrants sont l'instrument d'une action " spécifique ", infléchie par rapport à l'axiologie républicaine. " L'accès au droit commun " promu, nous l'avons vu, au cours des années 1980 pour affirmer l'égalité civile et sociale des résidents étrangers et des citoyens nationaux, a consacré la prépondérance dans les politiques d'intégration d'une approche généraliste, déclinant les variables migratoires ou ethniques en catégories socio-professionnelles universalistes. Quelques organismes, dont le FAS, ont alors continué à incarner une tendance plus " différencialiste ", en s'efforçant de promouvoir des mesures réservées à un public immigré ou issu de l'immigration. Dès son apparition, le mouvement associatif " autonome " des immigrés est devenu un bras armé de cette action : en faisant faire, les institutions n'avaient pas à inscrire ces préoccupations dans leurs missions de manière pérenne et sur le long terme. La mobilisation associative pallie ainsi les catégories volontairement déficientes de l'action publique.

Le public associatif étant en effet constitué essentiellement par les membres de la collectivité, l'association offre un moyen de recrutement pour ceux qui souhaitent mener des actions " ciblées ", mais sont dans l'impossibilité juridique ou déontologique de définir des catégories de bénéficiaires en ces termes. C'est ce qu'avait montré l'analyse des expériences mises en place dans le cadre de " la lutte contre les discriminations " (*cf.* chapitre 2). C'est ce que fait également ressortir l'étude des actions d'intégration soutenues par le contrat de ville dans les deux villes où j'ai mené l'enquête. Les associations ethniques offrent la stratégie la moins coûteuse - en termes matériels mais aussi idéologiques - pour toucher des populations que l'action publique s'attache à disperser par ailleurs.

Quelque peu cantonnées dans cette fonction de " relais de proximité ", les associations trouvent également un intérêt à collaborer avec les institutions. Le soutien public conforte leur existence matériellement mais aussi symboliquement, en termes de prestige, de reconnaissance et de visibilité. Elles deviennent partie intégrante des " institutions communautaires ", au même titre que les lieux de culte, de commerce ou encore les organismes consulaires des pays d'origine. Elles sont un facteur d'organisation interne et de mobilisation au sein de la collectivité⁴⁷². C'est dans cette prise en compte des dimensions collectives de l'ethnicité, plutôt que dans le contenu des actions développées, que le soutien aux associations des migrants varie des réponses institutionnelles, autres, apportées en matière d'intégration et basées sur les approches " curatives " du travail social. A l'instar de la relation entre action sociale et *développement*, il implique le remplacement d'un traitement

⁴⁷¹ Doytcheva Milena, " Les mobilisations ethniques : loisirs, commerce et action associative ", *op.cit.*

⁴⁷² *ibid.*

individuel et discret par la reconnaissance symbolique et matérielle de formes d'organisation et de mobilisation collectives, de corps intermédiaires entre l'Etat et les citoyens. D'autant que la mise en place des " partenariats institutionnels " ne signifie pas pour ces associations l'abandon des " affaires domestiques " de la communauté, dont elles se chargent traditionnellement.

L'ensemble des dispositifs étudiés ici apportent, nous l'avons vu, des aides uniquement sur projet. De ce point de vue, la Politique de la ville ne véhicule pas d'idéologie particulière : elle juge " sur pièce " les actions proposées au regard de ses programmes et des objectifs qui lui sont propres. Les projets présentés au soutien du Contrat de ville ne reflètent pas nécessairement toutes les activités développées par les associations. De plus en plus acquises à la " culture du projet", elles procèdent à une analyse de l'offre institutionnelle et mettent en place des stratégies sélectives, au plus près de celles des financeurs. Ainsi, il était fréquent parmi les associations rencontrées que soient organisés parallèlement des enseignements des langues et des religions des pays d'origine, et des cours de soutien scolaire, des sorties familiales ou d'autres activités de la palette d'animations socio-culturelles habituelles du travail social. Si ces dernières sont éligibles au soutien de la Politique de la ville, au même titre que celles qui sont présentées par n'importe quelle association locale ou organisme d'action sociale, les premières en sont *a priori* écartées :

" Nous mettons à disposition des salles pour le soutien scolaire, si c'est pour des enseignements religieux, on ne peut pas. " (élu, Garges, entretien 1)

Mais, je l'ai déjà souligné, ce qui est séparé sur le plan administratif et comptable est de fait re-lié, tant dans le fonctionnement des associations que dans les visions développées par leurs responsables. Il arrive donc que l'aide logistique et financière apportée par les pouvoirs publics pour des activités particulières, puisse également soutenir la gestion des " affaires internes " de la communauté, le " travail identitaire " que les associations ethniques sont nombreuses à placer au premier rang de leurs préoccupations. Les salles mises à disposition par les municipalités pour du soutien scolaire peuvent accueillir des cours d'enseignement religieux ou de langue, dispensés au même public et cela malgré les réserves de principe mentionnées plus haut :

" La religion ... comme la salle n'est pas faite pour ça ... les enfants, s'ils ont des prières à faire, ils font chez eux. Ici, c'est pour les révisions, l'aide aux devoirs... la religion, de temps en temps, ça arrive " - admet un responsable associatif (Garges, entretien 32).

La relation entre ces deux aspects du travail associatif - la gestion des “ affaires internes ” par opposition à une action publique - va au-delà d'éventuelles utilisations détournées, signe avant tout du manque de formalisme propre aux associations de bénévoles. Les actions mises en place avec le soutien des pouvoirs publics, telles les sorties familiales ou l'aide aux devoirs, se transforment en “ services rendus ” aux membres de la collectivité, qui sont la grande majorité du public associatif. Comme je l'avais plus haut, les partenariats institutionnels accroissent le prestige et la visibilité dont bénéficie l'association, mais sont aussi utilisés par les responsables, de manière plus pragmatique, comme un moyen de fidélisation des adhérents, voire de recrutement pour des activités plus contraignantes et moins populaires, tels les enseignements des cultures d'origine aux jeunes. Ainsi l'amicale des Tunisiens de Garges avait proposé aux enfants d'immigrés avec le soutien du gouvernement d'origine et une “ petite aide de la ville ”, un séjour touristique en Tunisie pendant les vacances scolaires. Les places disponibles furent réservées en priorité par le président de l'association aux adolescents les plus assidus aux activités associatives dont notamment les cours d'arabe :

“ Au début on avait des difficultés pour faire venir les enfants aux cours d'arabe parce qu'ils ont déjà des cours toute la semaine, c'est trop ... Alors on a choisi le dimanche, puis par les sorties qu'on a faites ... ce n'est pas que je les menace, mais je leur fais un peu de chantage : “ si vous venez pas aux cours ... ”. Le voyage en Tunisie, c'était en priorité pour ceux qui suivaient les cours d'arabe. Quand ils ont vu qu'il y avait un intérêt, ils sont plus motivés pour y aller. ” - explique le président, pour qui transmettre la culture du pays aux jeunes figure au premier plan des missions de l'association (entretien 24).

Plus généralement, les services rendus aux membres de la communauté sont un moyen pour les associations d'augmenter le nombre de leurs adhérents :

“ Ca nous permet d'avoir plus d'appoint pour pouvoir négocier quand on veut quelque chose. En ce moment, nous avons 650 adhérents ” -explique un responsable d'une associations portugaise de Vitry qui demande, en échange des services de l'assistante sociale engagée par elle, de devenir membre de l'association (entretien 56).

Parfois le soutien public apporte aux associations tout simplement une légitimité supplémentaire aux yeux de leurs publics potentiels :

“ Pour réunir les enfants nous avons fait du bouche-à-oreille, comme en Afrique. Oui, c'est tous des gens du Sahel [...] Ma méthode : je croise un Africain, “ bonjour, bonjour; vous êtes de quel pays ?; est-ce que vous avez de grands enfants ?; mais vous savez, nous avons une salle par la mairie donc ... nous avons mis en place une association et

nous nous occupons des enfants, pour leurs devoirs, pour des sorties.” (Association de parents africains, Garges, entretien 32)

Pour Michael Hetcher qui, par le prisme de l'individualisme méthodologique, se penche sur le phénomène de *l'ethnic collective action*, le potentiel de mobilisation des collectivités ethniques est à mettre en rapport avec leur capacité à distribuer des récompenses et des punitions individuelles, ressources essentiellement détenues par des organisations de toute sorte internes à la collectivité⁴⁷³. Le soutien des pouvoirs publics pour des activités qui s'inscrivent dans leurs programmes est transformé par les associations en gratifications et récompenses qu'elles distribuent aux plus assidus de leurs adhérents. (C'est ce type de relations clientélistes que vise à casser "l'exigence d'ouverture" opposée aux associations ethniques sur laquelle je me suis arrêtée plus haut). Il peut constituer donc une aide indirecte au "travail identitaire", pour emprunter l'expression utilisée par une des personnes rencontrées, auquel les associations tiennent tant, mais qui *a priori* n'est pas pris en charge par les politiques publiques françaises. Ce dernier point soulève, enfin, une troisième série de remarques, peut-être des plus importantes pour le propos de l'étude : car si le "travail identitaire" ne fait pas directement l'objet des politiques publiques dont le Développement social urbain, "*cela n'est pas si sûr que ça, c'est en train de changer*" - nous livre ces hésitations un des professionnels rencontrés.

Sur ce point, les agents du DSU n'échappent pas en effet aux ambiguïtés propres à l'action sociale que j'ai déjà eu l'occasion de relever. Confrontés aux problèmes de l'immigration et de l'ethnicité, ils n'ont d'autre credo que celui d'un républicanisme absolu. Si on se penche, en revanche, sur leurs pratiques, les positions se font plus nuancées et révèlent souvent une tendance à l'ethnisation des problèmes et des grilles d'analyse. Invités à s'exprimer sur ces questions de manière générale, les chefs de projet ont formulé des positions de principe qui empruntent à une idéologie républicaine classique :

"Il est logique que les populations étrangères en France essayent de préserver leur identité, de transmettre leurs traditions comme le feraient les Français à l'étranger. C'est un travail identitaire qui est normal et je n'ai pas d'état d'âme par rapport à ça... Le travail sur l'identité des communautés c'est bien [mais ce n'est pas l'objet du contrat de ville, on ne donnera pas des subventions pour des cours d'arabe, par exemple]. Le contrat de ville est là pour lutter contre les exclusions, pour l'intégration ... c'est tout un état d'esprit." (entretien 6).

⁴⁷³ Hetcher Michael and al., "A theory of ethnic collective action", *IMR*, vol.16, 2, 1982, p. 412-434. Voir aussi Adam Herbert "Rational choice in ethnic mobilization: a critique", *IMR*, 18, 2, 1984, pp. 377-381.

Néanmoins retranscrite à partir d'une reconstitution de notes, cette phrase gêne et lors de l'entretien suivant les personnes rencontrées reviennent spontanément sur elle. La notion d'intégration sera l'objet premier des critiques :

“ Le terme d'intégration est connoté, il évoque l'assimilation c'est-à-dire, ne pas fonctionner en autarcie. Car si l'assimilation signifie d'oublier complètement sa culture, l'intégration veut dire adopter la culture du nouveau pays. Et nous on ne leur demande pas de le faire. Je pense qu'au contraire, la notion de reconnaissance peut être intéressante pour nous [...] On ne financera pas des cours de Coran, mais des cours de langue maternelle pourquoi pas, ça peut être intéressant. ” (entretien 5)

Son collègue partage ce point de vue :

“ La formulation me gêne parce que ce n'est pas si clair que ça ... justement, il y a débat sur ces questions, ce n'est pas tranché au niveau politique, ni Politique de la ville ... Le travail sur l'identité peut faire l'objet du Contrat de ville, si ça ouvre : savoir qui on est d'où on vient pour mieux participer à la société française, établir une espèce de passerelle ... Des passerelles, cela veut dire qu'il y ait toujours un aller-retour entre leurs préoccupations et celles de la société française, une ouverture, de la communication ... Cela dépend comment s'est fait. ” (chef de projet, entretien 7)

L'abstention de principe cède ainsi la place non seulement à une posture pragmatique qui s'autorise à juger au cas par cas, mais aussi à une nouvelle approche de la diversité que cristallise l'idée de reconnaissance. La métaphore des passerelles nous livre au mieux sa philosophie. “ *Etablir des passerelles* ” c'est, pour reprendre les propos de la personne précédemment citée, “ *savoir qui on est d'où on vient pour mieux participer à la société française* ”. C'est essayer de joindre les deux termes d'une équation difficile, celle de l'identité particulière et du vivre-ensemble. La solution classique était basée sur leur déliaison, voire l'opposition ; les “ passerelles ” tentent aujourd'hui une mise en relation : l'identité particulière, la valorisation d'un patrimoine historique et culturel doivent permettre une insertion plus harmonieuse dans la société française, devenir un facteur de cohésion sociale.

“ Développer l'identité de la ville et recueillir la mémoire des habitants ”, une des orientations stratégiques retenues par le Contrat de ville de Garges-lès-Gonesse, offre un exemple de la mise en pratique de ces représentations. “ La quinzaine de la citoyenneté ”, organisée tous les ans par le contrat de ville, a reçu ainsi pour thèmes en 2000 “ Mémoire ” et “ Identité ”. Il s'est agi à cette occasion de “ mobiliser de nombreux acteurs locaux institutionnels et associatifs autour des origines et de l'histoire des Gargeois ”⁴⁷⁴. Autre projet mis en place - “ le recueil de la mémoire des habitants pour des “ contes et légendes du

⁴⁷⁴ Contrat de ville 2000-2006, Convention territoriale, Garges-lès-Gonesse, décembre 2000, p. 44.

monde ” auprès de parents immigrés ”. Conduite à l’initiative de l’Education nationale et d’un centre social gargeois, cette action se propose de “ lutter contre les replis communautaires, valoriser le patrimoine culturel familial aux yeux des enfants, les inciter à la maîtrise du français ”⁴⁷⁵.

Dans la recherche d’une nouvelle équation entre identité particulière et vivre-ensemble qu’illustrent ces exemples, la mise en relation ne signifie pas toutefois l’équivalence. La cohésion nationale, l’intégration demeurent les objectifs essentiels de l’action publique, tandis que l’identité se voit réserver le rôle d’instrument ou de moyen pour y parvenir. La *participation* est alors la clé de voûte de ces transformations sémantiques et pratiques - assumer, valoriser une identité particulière, c’est participer à la société, et est citoyen celui qui participe. Les agents des politiques publiques se font ainsi l’écho des conclusions formulées plus d’un demi-siècle plus tôt par R. E. Park et ses collègues à qui les autorités des Etats-Unis avaient posé la question de l’allégeance nationale et du patriotisme des immigrants européens. Les sociologues de l’Ecole de Chicago ont alors parlé de “ paradoxe ethnique ” : la participation des migrants à des “ structures séparées ”, organisées en référence aux pays d’origine, n’a de sens que mise en perspective avec des valeurs universellement partagées dans la société américaine, dont elle aide l’accomplissement. La solidarité ethnique est une des ressources de l’intégration; les migrants sont bien des citoyens américains car ils *participent* : “ c’est la participation plutôt que la soumission ou la conformité qui fait des Américains de ceux nés à l’étranger ”⁴⁷⁶.

L’insistance portée sur l’idée de participation permet ainsi le renouvellement de la relation entre action publique et ethnicité, sans trahir l’essentiel des valeurs républicaines. Appuyé à la fois sur les notions d’égalité et de participation⁴⁷⁷, le concept d’intégration, même sujet à des réinterprétations, demeure un horizon de valeurs pour l’action publique. Mais ce qui fut couvert d’un “ voile d’ignorance ” au nom de l’unité /universalité/ égalité du domaine public pourrait aujourd’hui être mis en évidence pour stimuler l’implication des citoyens, favoriser leurs mobilisations et initiatives. Les évolutions dans les conceptions de la citoyenneté – nationale *versus* active, participative, locale - constituent la toile de fond de ces nouvelles manières de faire de l’Etat-providence en matière de diversité.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ Park Robert E., Miller Herbert A., *Old World Traits Transplanted*, New York, Harper & Brothers, 1921 ; Park Robert E., *The immigrant press and its control*, New York, Harper & Row, 1922 cités par Lal Barbara Ballis, “ Perspectives on ethnicity : old wines in new bottles ”, *Ethnic and racial studies*, vol. 6, No 2, 1983.

⁴⁷⁷ Reprenons ici à titre d’exemple la définition qu’en donne le HCI en 1991 : “ Le concept républicain d’intégration est d’abord fondé sur l’égalité politique et sociale : l’intégration consiste à susciter la **participation active** à la société toute entière de l’ensemble des hommes et des femmes appelées à vivre durablement sur notre sol, en acceptant sans arrière pensée qu’il subsistent des spécificités notamment culturelles, mais en mettant l’accent sur les ressemblances et les convergences dans l’égalité des droits afin d’assurer la cohésion de notre tissu social ”, cf. “ Introduction ”.

Ainsi se dessinent les contours d'une injonction paradoxale qui est celle de " l'ethnique au service de l'intégration ". Un compromis laborieux, entre des orientations contradictoires qui semble devenir une des caractéristiques essentielles de l'action publique en la matière. L'identité au nom de la participation, la mobilisation ethnique comme source de " lien social ", la participation comme facteur d'intégration, tel est le *cadre d'actions* légitime que le Développement social urbain propose aux organisations des migrants, et c'est à ce titre qu'elles trouveront une place dans ses programmes. " *L'identité au service de la participation ? – oui, si vous voulez, même si je ne le dirais pas en ces termes* " - réagit une des personnes rencontrées.

Joindre ethnicité et action publique, telle est donc la tâche de ceux qui souhaitent être reconnus dans et non " par-delà leur différence ". Comment les associations en quête de développement et de reconnaissance essayeront-elles d'épouser ces cadrages et comment d'autres en remettront-elles en cause les termes et l'équation proposée ? - c'est ce que nous proposons de décrire dans le dernier chapitre de cette recherche.

Chapitre V. La mobilisation associative : trois figures de l'altérité

Plutôt qu'au nom des libertés individuelles, la Politique de la ville est amenée à prendre en compte l'ethnicité au titre de la *participation des habitants*. Les références particulières sont reconnues et valorisées à condition qu'elles soient réinterprétées à l'intérieur et à la faveur d'un projet collectif, dont les objectifs renouvelés sont ceux de l'intégration et de la cohésion nationale, par la " création de lien social " et la " lutte contre les exclusions ". Cette proposition qui peut paraître comme allant de soi ou relevant de la rhétorique politicienne implique, toutefois, une conception spécifique des appartenances particulières. Ainsi, nous ne sommes plus dans le paradigme de " l'ethnicité *versus* intégration " que véhicule une compréhension culturelle des phénomènes migratoires, basée sur les notions d'acculturation et d'assimilation, et que sous-entend également la définition " officielle " du concept d'intégration que nous avons rappelée. Dans le cas de l'assimilation, l'incorporation progressive dans la société s'accompagne, de manière nécessaire, d'un processus de convergence culturelle, qui débouche sur l'obsolescence des identités particulières. L'*intégration* " accepte ", en revanche, leur persistance, mais c'est bien la " ressemblance ", la " convergence dans l'égalité des droits " qu'elle vise à nouveau. Pour y parvenir, prend appui sur la séparation entre sphères privée et publique : au privé, les différences dépourvues de droit de cité ; au public, l'unité des pratiques de la vie commune, politiquement organisées autour de la citoyenneté.

L'appel à l'ethnicité comme " source " et " moyen " de l'intégration et de la cohésion sociales, aujourd'hui, procède à l'évidence d'une configuration différente. Ni vouée à l'obsolescence, ni confinée à la sphère privée, la diversité semble conquérir une publicité nouvelle dans une société qui ne saurait plus lui être aveugle. Le " voile d'ignorance " dont elle est en théorie couverte est donc déchiré, mais seulement à certaines conditions près : admise dans la sphère publique avec le statut subalterne de " moyen ", elle ne saurait s'ériger en " droit ", au même titre que d'autres protections conquises par le citoyen. Tolérée, voire gratifiée par l'Etat, elle ne l'est que dans la mesure où elle contribue à la reproduction, et non à la remise en cause, d'un ordre social incarné de manière privilégiée par l'appel à la cohésion et l'unité nationales.

Deux logiques de gestion des appartenances particulières se dégagent donc comme compatibles, dans la société française contemporaine, avec les principes d'un Etat

républicain, toutes deux faisant référence à la citoyenneté politique - dans un cas, formelle et nationale, dans l'autre, participative et locale. La première, "émancipatrice", refoule l'ethnique au nom du dépassement personnel des attaches particulières, de l'apprentissage de la modernité et de l'intégration nationale; la deuxième, "participative", en mobilisant un autre registre des idéaux républicains, réussit à le réintroduire entre l'Etat et le citoyen comme principe d'organisation sociale et de mobilisation collective. "L'ethnique au service de l'intégration", telle une injonction paradoxale, est la condition nécessaire à ce que l'intervention publique puisse en tenir compte.

Or cette proposition ne va pas de soi, et les associations rencontrées se divisent dans l'interprétation des termes de l'équation. En référence à elle, j'ai dégagé sur le mode idéal-typique trois *figures de l'altérité*, c'est-à-dire trois formes de réinterprétation des appartenances particulières, qui appellent chacune des stratégies différentes d'intervention des pouvoirs publics.

Une première représentation de l'ethnicité consiste à la dissocier du politique et à la confiner dans la sphère privée, comme le suggèrent les principes d'une citoyenneté libérale. Deux logiques d'action associative sont en affinité avec cette représentation : la première procède d'un recentrage sur le fait de "cultiver sa différence" - que ce soit par des pratiques culturelles ou cultuelles - sans poursuivre des objectifs d'expression et d'action publiques ; la deuxième épouse au contraire des logiques d'action publique, tout en cherchant à déployer sur ses clients "un voile d'ignorance", refusant d'argumenter en invoquant la particularité.

Une autre figure de l'altérité est dessinée par les associations qui adhèrent à l'équation proposée entre ethnicité et intégration parce qu'elles sont en quête de reconnaissance, souhaitent se développer et qu'elles y voient le moyen de s'inscrire dans les dispositifs d'aide déployés par l'Etat-Providence. Les arguments qu'elles mobilisent, en écho aux objectifs des politiques publiques, sont censés leur permettre de trouver une place dans le canevas d'action du Développement social urbain. Elles offrent l'exemple d'une régulation publique de l'ethnicité par les politiques urbaines.

Un troisième type d'altérité prend corps, enfin, dans la remise en cause de ce que j'appellerais "l'identité-instrument" ou "l'identité-réponse", c'est-à-dire l'invocation de la dimension ethnique au nom de l'intégration. L'appartenance particulière, souvent à connotation religieuse forte, est ici perçue comme une donnée première, une caractéristique incontournable et non une monnaie d'échange, un moyen au service de l'Etat. Des relations conflictuelles caractérisent le rapport des pouvoirs publics à ces associations, porteuses d'une forme d'altérité perçue comme menaçante et appréhendée, de ce fait, plutôt par les politiques que par les professionnels sociaux.

1. Ethnicité et intégration, une relation distendue

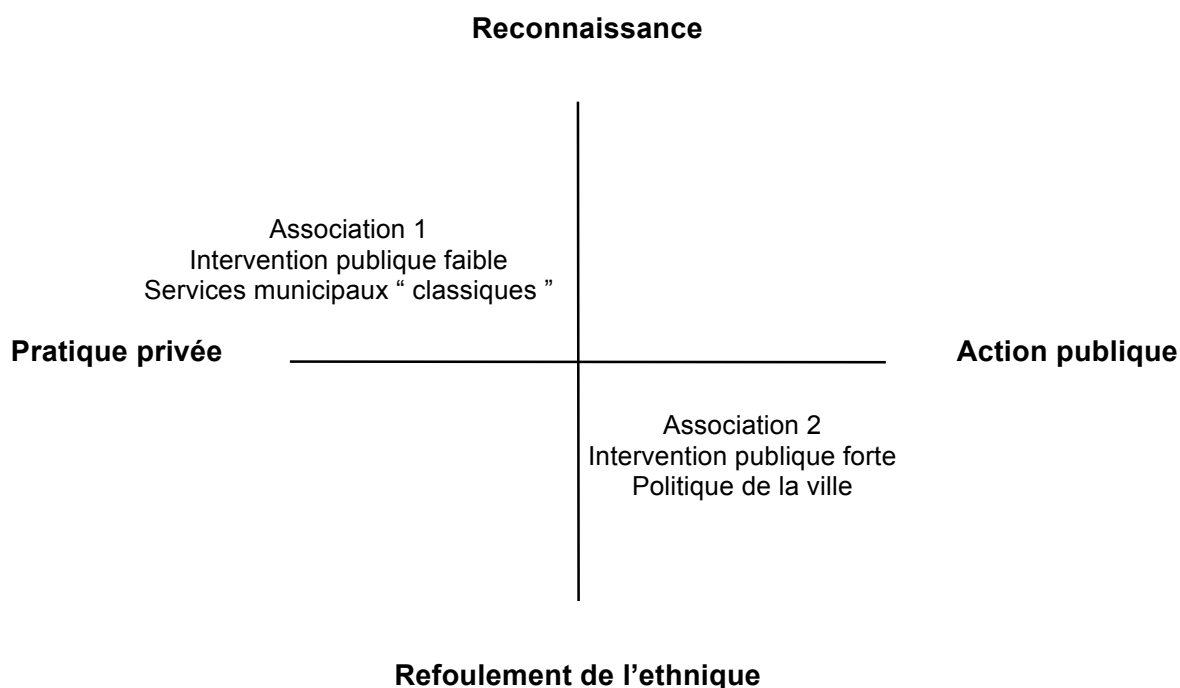
Refouler, dissocier l'ethnicité des objectifs d'expression et d'action publique pour que celle-ci reste idéalement conforme à l'axiologie républicaine, tel est le premier ressort de l'action associative observé dans l'enquête. Il s'agit là d'un mode classique de gestion de l'ethnique, au cœur de la pensée politique libérale, qui articule la coupure entre " ethnique " et " civique " à celle opérée entre sphères privée et publique. Ce principe abstrait aboutit dans les faits à deux types d'action associative qui *a priori* n'ont rien en commun, mais que réunit précisément l'effort de tracer une ligne de partage entre appartenance " privée " et action " publique ".

Ce sont, d'une part, des associations qu'on pourrait qualifier " d'autocentrées " (en référence au terme d' *internally-oriented* de Breton), car elles s'occupent essentiellement des " affaires internes " de la collectivité, que ce soit dans l'ordre pratique ou spirituel : elles distribuent des services à leurs compatriotes, cultivent les identités ethniques par des pratiques cultuelles ou culturelles, essaient de préserver une certaine organisation communautaire par l'impulsion de manifestations collectives etc. Elles n'aspirent pas en cela à s'inscrire dans les réseaux du *volontariat local*, bras armé nous l'avons vu des nouvelles politiques urbaines. L'allégeance ethnique est ici au centre du projet associatif, mais défini comme relevant essentiellement de la vie privée, il ne poursuit pas d'objectifs d'expression et d'action publique.

De manière symétrique et opposée, il s'agit, d'autre part, d'associations enracinées de fait dans une collectivité ethnique ou migratoire, qui n'affichent pas pour autant d'identification particulière, autre que celle strictement locale du quartier de résidence : agissant aux côtés de l'Etat pour combattre l'exclusion sociale, elles adhèrent à son programme et à ses idéaux les plus légitimes - l'ouverture à tous, l'éducation, l'engagement citoyen - et refusent l'étiquette ethnique. Archétype de " l'association de quartier ", elles sont plébiscitées par les politiques urbaines, souvent à l'origine de leur essor et développement.

Ces propos peuvent être illustrés à l'aide d'un schéma qui croise la volonté associative à mener une action publique avec la variable de l'identification ethnique, qui en l'occurrence est une auto-désignation. Dans l'espace socio-politique local de l'ethnicité, ces deux logiques d'action occupent ainsi des segments symétriques et opposés : la mise en avant de l'appartenance particulière combinée à la priorité donnée aux intérêts privés appellent une intervention publique que je qualifierais de " faible "; inversement, le refus d'une catégorisation ethnique et la volonté affichée de mener une action publique appellent le

soutien beaucoup plus enthousiaste de l'Etat. Si l'on superposait ici le diagramme présenté en page 257 pour qualifier les stratégies municipales de gestion de l'immigration observées dans les villes de Garges et de Vitry, on verrait également que le premier type d'action associative relève plutôt des services municipaux " traditionnels ", dits aussi " politiques " ou de " droit commun ", tandis que le second a tendance à se couler davantage dans les dispositifs " exceptionnels " des politiques de la ville.



Tout semble séparer ces deux types de mobilisation associative si ce n'est la réinterprétation commune qu'elles ont de la dimension ethnique comme relevant de la sphère privée par opposition à un espace public, investi des valeurs de l'unité/égalité/universalité. Dans les lignes qui suivent je m'attacherais à mettre en évidence le profil et le fonctionnement des associations relevant de chaque type de mobilisation associative, ainsi que la posture adoptée à leur égard par les institutions, l'intervention publique éventuelle qu'elles appellent. Dans un deuxième temps, j'essayerais de montrer les limites de la rationalisation de leurs actions en référence au paradigme libéral de la séparation entre " privé " et " public ".

1-1. La gestion des affaires domestiques : religion, culture et convivialité communautaire

L'exemple de la première manière d'agir nous est donné par certaines des associations de migrants : des associations religieuses et d'autres, que je qualifierais plutôt d'ethniques, dont une des caractéristiques est la priorité accordée aux objectifs de convivialité communautaire.

Les associations religieuses des migrants

Pour en parler, j'évoquerai le cas de deux structures observées dans la ville de Garges-lès-Gonesse qui sont " L'association des Israélites de Garges " (l'AIG) et l'association musulmane El Hayat, toutes deux gestionnaires de lieux de culte. " L'association des Israélites de Garges " est une association de loi 1901, à l'origine de la plus ancienne synagogue de la ville, à laquelle sont venues s'ajouter avec le temps une deuxième synagogue privée et une synagogue consistoriale. Cette " toute petite association cultuelle " rassemble aux dires de son président une vingtaine de fidèles, tous originaires de Tunisie, tous retraités et âgés de 60 à 80 ans. Partis en 1957, après l'indépendance de la Tunisie du même endroit - la ville de Tunis - transportés dans le même bateau vers la France, ils se retrouvent tous à Garges-lès-Gonesse, ville en pleine construction qui se prépare à accueillir à l'époque, tout comme celle de Sarcelles sa voisine, une population importante de " rapatriés ". Un projet donne sens à leurs rencontres obligées, celui " d'assurer la continuité " du rite religieux :

" A l'époque quand les gens partaient de la Tunisie, chacun amenait ces propres objets pour le rite religieux: les tablettes, la Torah " (entretien 14).

Dans la nouvelle ville, ils ont voulu reproduire ce style " familial " de pratique religieuse et, grâce aux cotisations des fidèles, ont loué un studio dans une cité HLM pour le transformer en synagogue et pouvoir y disposer les objets rituels amenés du pays. Les adhérents de l'AIG préfèrent cet espace familial, où " il ne faut pas faire la queue ", à celui de la synagogue consistoriale, pourtant toute proche et qui célèbre tous les rites sépharades. L'association dispose également d'un autre local, loué au même bailleur social, au pied d'une barre HLM pour servir d'espace de convivialité et de rencontre. Dans ce lieu exigu, mal signalé et peu aménagé, les adhérents se retrouvent tous les matins pour jouer aux cartes, prendre un pot et bavarder " entre Tunisois " en tunisien. De temps à autre, ils se rendent à Sarcelles pour acheter quelques produits rituels, mais en 40 ans, n'ont " jamais mis les pieds

à Paris ». Leurs enfants sont partis et ils vivent de manière repliée, quelque peu isolée, autour d'une préoccupation essentielle qui est leur synagogue, abritant les objets apportés du pays. Et lorsque le président décède, c'est au tour de son frère de prendre la relève pour « toujours assurer la continuité ». La pratique religieuse, les souvenirs du pays empreints de nostalgie meublent l'essentiel des rencontres de ce « groupe de fidèles », qui autour du culte a voulu préserver son originalité et le lien avec le pays d'émigration.

L'association des Israélites de Garges ne défend aucune cause publique et ne mène aucune action « locale ». Elle n'a de place ni dans la « vie du quartier », ni dans les réseaux associatifs ou institutionnels de la ville. Les adhérents de l'AIG ne connaissent pas l'OPEJ (Office de protection des enfants juifs), associations de prévention spécialisée installée dans la même barre d'HLM ni, *a fortiori*, aucune autre « association de quartier », qui sont pourtant nombreuses et à proximité immédiate. L'AIG est recensée par le service associatif de la mairie, mais les échanges s'arrêtent là : l'association ne reçoit aucune aide ni logistique, ni pécuniaire, faute aussi d'en avoir fait la demande. Même si elle s'inscrit dans la ville - l'association et sa synagogue sont connues à la fois des habitants et des agents institutionnels - elle donne un exemple parlant de l'appartenance ethnico-religieuse, assimilée à une pratique essentiellement privée, sans stratégie de développement, ni vocation à prendre place dans le jeu politico-social local.

L'association culturelle musulmane El Hayat - en traduction « la vie » - connaît, quant à elle, une situation différente : pour les pouvoirs locaux, elle est l'émanation reconnue et légitime de la communauté musulmane à Garges. Elle gère un des quatre lieux de prière dans la ville, en l'occurrence deux locaux au rez-de-chaussée d'une petite résidence HLM, longeant un des principaux axes urbains de Garges. Son responsable Monsieur H., d'origine algérienne est arrivé en France en 1954. Proche de la mosquée de Paris, voire un de ses fondateurs, il s'installe à Garges en 1977 où, à l'époque, « *il n'y a rien, aucun lieu où on puisse se rencontrer* ». Il commence alors à « approcher les riverains », mais « faute de local », il lui faut « *frapper à toutes les portes pendant deux-trois mois pour rassembler une vingtaine de personnes* ». Les 3F, bailleur social propriétaire d'un patrimoine important sur la ville accepte de leur louer un ancien local à vélos à condition qu'ils se constituent en association :

« J'ai rassemblé 25 personnes chez moi pour constituer l'association - à l'époque j'étais trésorier. Nous avons déposé la demande à la Préfecture et l'association a été publiée au JO du 2 juin 1979. C'était la deuxième association de la Région Parisienne après celle de la mosquée de Paris qui fut créée également en 1979 ! C'est à cette époque qu'ont commencé à prendre naissance toutes les associations de la région parisienne. Au début, nous n'étions pas très nombreux à fréquenter la mosquée - une dizaine de

personnes environ - et puis les gens ont commencé à venir, à nous confier leurs enfants ” (H. , responsable de l’association, entretien 33)

Aujourd’hui la mosquée de El Hayat est fréquentée par “ toutes les communautés de Garges ”, dont beaucoup de “ jeunes ”. Pour les festivités du mois de Ramadan, l’association réunit plus de 1000 fidèles dans le gymnase municipal, mis à disposition pour cette occasion ; les vendredis, il arrive que 50 personnes prient dehors, les “ attroupements ” étant d’ailleurs à l’origine d’une pétition du voisinage contre la mosquée. “ S’agrandir ? ” - Monsieur H. espère, mais ne promet rien.

L’association a conquis avec le temps un deuxième local, contigu qui, relié par une sono à la salle principale, accueille les femmes. Depuis les années 1980, elle met en place également des cours d’arabe pour les jeunes de 7 à 17 ans, à qui on apprend aussi “ *quelques versets du Coran, la vie du prophète, l’histoire de l’islam* ”. Encadrés par des bénévoles, ces cours ont lieu tous les mercredi, samedi, dimanche, dans la salle de prière réservée aux femmes pour les filles, dans une salle municipale, pour les garçons ; ils rassemblent entre 10 et 40 enfants.

Même si la mosquée manque de place pour accueillir l’ensemble des fidèles et que ses locaux sont dépourvus d’un confort élémentaire, El Hayat n’a pas souhaité se joindre à l’initiative d’une autre association musulmane gargeoise en vue de l’acquisition d’un centre commercial et de sa transformation en “ centre culturel islamique ” : Monsieur H. ne souhaite pas “ entretenir des illusions ”, “ abuser la confiance des gens ”, “ s’engager dans des aventures sans être sûr de pouvoir faire face ”. Homme d’honneur, il “ connaît ses limites ” et “ compte toujours d’abord sur soi-même ”. S’en remettre à la générosité des Gargeois pour la collecte de l’argent nécessaire pour le projet, forcer l’approbation de la mairie, n’est pas de son goût.

El Hayat bénéficie pourtant de la bienveillance institutionnelle : elle prêche un islam “ souple ”, validé par le recteur de la mosquée de Paris; elle est réputée avoir un “ impact important ” au sein de la communauté musulmane de Garges. C’est la seule des associations musulmanes de Garges à avoir “ pignon sur rue ”, et lorsque la Ville met à disposition pour les fêtes du Ramadan le gymnase municipal, c’est El Hayat qui s’en fait l’intermédiaire. Venu faire la même demande, un “ collectif d’associations musulmanes ” concurrent sera débouté :

“ Oui, nous sommes bien appréciés - nous sommes reçus par Mme le Maire, les élus, notre secrétaire travaille en mairie - parce que nous ne sommes pas des gens à faire n’importe quoi. Nous respectons l’autorité municipale, le commissariat ... Nous

sommes ici pour essayer d'aider, de donner un peu de sens et de morale et non pas ... [pour poser des problèmes] ” - confirme Monsieur H. (entretien 33).

Quand un conflit interne à l'association l'oppose aux “ jeunes ”, qui ne partagent pas toujours son point de vue, il reçoit le soutien municipal :

“ Mme le Maire nous a aidés à faire face : “ il faut résister, il ne faut pas laisser tomber cette association entre les mains de gens qui vont en faire n'importe quoi... ”-elle a dit ” (ibid.).

A la différence de l'Association des Israélites de Garges (AIG), il est difficile de considérer l'action menée par El Hayat comme une entreprise essentiellement privée. Elle remplit à l'évidence un rôle public, lorsqu'elle dispense un service religieux au bénéfice de “ toute la communauté musulmane ”, ou encore se propose “ d'alphabétiser ”⁴⁷⁸ les jeunes. Ce qui rapproche les deux associations est en fait leur adhésion plus ou moins explicite aux principes de la laïcité : l'éviction du religieux du domaine public est le moyen d'assurer la cohésion sociale, mais aussi de préserver la pluralité des valeurs et des croyances :

“ Nous sommes dans un pays chrétien laïc et la laïcité nous a offert beaucoup de chance. J'assistais à une conférence à la mosquée de Stalingrad sur la laïcité et j'ai appris combien elle était bénéfique pour nous. Comment l'Eglise s'était opposée à toute entreprise de l'Etat pendant 190 ans jusqu'à ce que l'Etat ait pris le dessus et lui ait interdit de se mêler des affaires politiques ; si c'était l'Eglise qui avait pris le dessus nous n'aurions jamais pu exercer notre culte ici ” - explique Monsieur H. (entretien 33). Fidèle à cette conception, il s'impose un “ devoir de réserve ” vis-à-vis des pouvoirs publics dont il n'attend, ni ne sollicite le soutien :

“ La Ville ? - vous savez elle a déjà ses problèmes. Je n'ai jamais osé demander quelque chose à la Ville. Nous ne sommes pas des gens qui demandent ; si nous demandons quelque chose, c'est une salle de prière pour le mois du Ramadan, parce qu'on ne peut pas faire autrement; ou encore une salle pour les cours parce qu'ici il n'y a pas de chauffage ... mais l'argent du contribuable on n'en veut pas. Je ne me plains pas de la municipalité, au contraire, je les remercie beaucoup. Tout ce que nous avons demandé, nous l'avons obtenu parce qu'on ne demande pas n'importe quoi, on connaît nos limites. Il faut toujours compter d'abord sur soi-même ”. (H., entretien 33)

Un ethos de l'honneur, mais aussi l'intériorisation des “ limites ” qui s'imposent aux immigrés, non-citoyens expliquent son attitude :

⁴⁷⁸ Le terme est employé ici pour désigner l'enseignement de la langue arabe dispensé aux jeunes.

“ Nous considérons que nous sommes des immigrés, des étrangers. Nous n’avons pas la loi civique et il fallait qu’on connaisse notre limite ...”. (H., entretien 33)

Une posture similaire, de réserve vis-à-vis de l’espace public et de la vie politique locale est affichée par le président de l’association gestionnaire de la synagogue consistoriale de Garges :

“ Nous sommes ici dans un cocon, nous sommes auto-protégés. Ce n’est pas que ce qui se passe à l’extérieur ne nous intéresse pas, mais nous ne pouvons pas y aller [s’en mêler], ce ne sont pas nos affaires. S’il y a des activités, des animations au niveau de la ville, on ne peut pas participer : les samedis, la viande casher ... S’assimiler, tout ça, ce n’est pas notre truc. Ce qui nous intéresse, c’est notre communauté, Israël ... nous sommes comme dans un cocon. On ne fait pas de politique, pas d’incitation au vote. Il arrive qu’on reçoive les élus, mais ce sont eux qui nous écrivent et demandent à venir nous voir. Le maire est venu, Strauss-Kahn est venu ... mais dans la synagogue pas de discours, sauf le maire car le maire, c’est différent. Nous sommes en très bons rapports avec la mairie. Si j’écris au maire, elle me reçoit de suite, je l’ai au téléphone ; tout ce qu’on demande, il n’y a pas de problème. C’est nous qui sommes représentatifs de la communauté juive à Garges : pour déposer une gerbe de fleurs pour les déportés avec le préfet, le maire, c’est nous qui serons invités. ” (Président ACIP, entretien 42)

Ce sont ces attitudes de retrait et de réserve, les “ limites ” que s’impose El Hayat en adhésion aux principes de laïcité que remettront précisément en cause les “ jeunes ”. Français, nés en France, ils ne se reconnaissent pas dans cet islam des pères et “ des caves ”. Ils “ réclament leur dû en République ” et entendent agir pour cela “ sur un terrain potentiellement politique ” (entretien 3). Cette césure générationnelle est apparue à la fois au sein de El Hayat, divisée par un conflit interne qui opposait les “ jeunes ” au bureau en place, et entre les différentes associations musulmanes de la ville, autour d’un projet de mosquée, porté par les “ jeunes ” que Monsieur H. de El Hayat décrit en ces termes :

“ Le projet de mosquée ? - cette association s’est constituée depuis un- deux ans ; pour l’instant, ils n’ont pas de siège social et cherchent à acquérir un local... Vous savez, pour avoir quelque chose de plus grand, il faut le payer et la communauté gargeoise n’est pas riche - les enfants ne travaillent pas, les pères sont au chômage. C’est pour cela qu’acheter un local à 1 million de francs ... il faut y aller doucement. Ce sont des jeunes ; je leur ai dit, “ on ne peut pas s’engager avec vous ”. On ne veut pas s’engager dans des aventures, si on n’est pas sûr de pouvoir faire face. Ils veulent

acheter un local à 1 Million et ils n'ont pas 2000 francs. Il faut en plus avoir l'autorisation pour le transformer. Il fallait réunir quelques milliers de francs pour la promesse de vente... c'est des choses auxquelles il faut faire attention. Je vois des gens de Strasbourg, de Hollande, il leur manque des millions, ils vont perdre leurs investissements ... Il ne faut pas abuser la confiance des gens. C'est pour ça que je ne souhaite pas m'associer et je n'autorise pas non plus les quêtes à la mosquée, je suis intraitable là-dessus. Premièrement, c'est interdit par la police ...” (El Hayat, H., entretien 33)

“ Les jeunes nous posent beaucoup de problèmes parce qu'ils ne sont pas disciplinés et qu'on n'a pas la même mentalité. Ce sont nos enfants, mais ils sont pénibles. Nous, par exemple, nous considérons que nous sommes des immigrés, des étrangers, on n'a pas la loi civique et il fallait qu'on connaisse notre limite. Eux, ils disent, nous sommes Français, la France ne veut pas s'occuper de nous alors ce qu'on va faire, c'est casser. Je dis “ ce n'est pas la solution ”. Les gens de la gendarmerie nous disent “ vous êtes des gens sympathiques, nous n'avons pas de problèmes avec vous, mais vos enfants ... ”. Ils sont Français, ils ont droit de vote et ils parlent français comme le gendarme ... Il y avait des jeunes gens qui voulaient mettre la main sur l'association, nous avons été en justice. Ils voulaient nous marcher sur la tête, en disant vous êtes trop mous, vous êtes des trouillards, vous vous laissez faire ... ils sont plus, oui, mais plus avec la langue. Vous êtes français, mais ce n'est pas en gueulant, ce n'est pas en cassant que vous allez avoir gain de cause.” (ibid.)

Les services municipaux hésitent, nous l'avons vu, à intervenir de manière volontaire en direction des associations religieuses. En invoquant les principes de laïcité et la nécessité d'un “ traitement égal ”, ils affichent à leur égard une attitude de “ neutralité ”, se limitant au minimum - le prêt de salles prévu par la loi. Dans le cas des associations dont il a été question ici, cette “ neutralité ” est toutefois bienveillante. La reconnaissance par les pouvoirs locaux de la “ représentativité ” de l'association est une des expressions de cette bienveillance qui, à défaut de toujours revêtir des formes concrètes, peut être lue et décodée dans les échanges. Considérée comme représentative de la communauté musulmane de Garges, El Hayat a conquis, grâce à sa “ modération ”, “ droit de cité ” et “ pignon sur rue ”. Tel n'est pas le cas de toutes les associations religieuses en particulier musulmanes, comme j'essaierais de le montrer plus avant au point 3 de ce chapitre.

Les associations ethniques des migrants

Ce type de relations entre les associations et les pouvoirs publics est-il déterminé essentiellement par la spécificité du fait religieux et de son traitement, défini dès 1905 par la loi de la séparation entre les Eglises et l'Etat, ou tend-il à révéler, au contraire, un mode plus général de rapport à l'ethnicité ? C'est cette deuxième idée que je poursuivrais ici, car il me semble qu'un nombre important de similitudes peuvent être observées entre les associations religieuses et d'autres, que je qualifierais plutôt d'ethniques : dans la réinterprétation de l'appartenance particulière comme relevant essentiellement de la vie privée, les relations qui en découlent avec les pouvoirs publics, marquées par une posture de "réserve", la conception du rôle social, comme tourné premièrement vers la satisfaction des "besoins internes" de la collectivité, etc.

Je veux parler ici des associations déclinées par nationalité ou régions d'origine des migrants, majoritairement mais non exclusivement européens, au premier rang desquelles on trouve celles des immigrés portugais et espagnols. D'après le responsable du service associatif de la ville de Garges, la caractéristique de ces "associations européennes", dont les exemples ont été nombreux aussi bien à Garges qu'à Vitry, serait la priorité donnée aux objectifs de convivialité, ainsi que leur "installation" dans la ville, grâce au bénéfice de locaux propres. C'est en partant du local associatif, qu'il serait en effet le plus aisé de rendre compte de leurs activités dans lesquelles la rencontre et la convivialité communautaires occupent une place importante.

C'est tout particulièrement le cas des associations portugaises, très nombreuses dans les deux villes où j'ai mené l'enquête - j'en ai rencontré deux à Garges et deux autres à Vitry qui comptaient parmi les plus actives et les plus importantes sur ces territoires. Organisées souvent, presque toujours, en référence aux régions d'origine, elles entendent perpétuer dans le nouveau pays des solidarités et une certaine socialité villageoise que la migration a renforcées. La recherche et l'aménagement d'un lieu de rencontre est donc une de leurs préoccupations premières.

Depuis le milieu des années 1980 "L'association des Portugais de Garges-lès-Gonesse" a établi ses locaux dans les caves d'un immeuble HLM de la ville :

"Au début, c'était un groupe d'amis qui avaient un petit local. Ensuite, vers 1980, l'association a été constituée et déclarée en préfecture. Ils se sont adressés à la mairie pour demander une salle. La mairie les a aidés dans les démarches auprès des 3F [bailleur social] qui ont mis à leur disposition les caves de l'immeuble" - se rappelle le fils de l'ancien président, aujourd'hui élu européen sur la liste RPR de la municipalité en place (entretien 44).

Les Portugais ont fait le reste - ils ont " mis la main d'œuvre ", transformé et aménagé les caves. Ouvert tous les jours de 17 à 20 heures, le local continue d'être aujourd'hui le repaire des " Portugais de Lisbonne ", arrivés à Garges vers 1970, passés, pour beaucoup, par le bidonville du quartier des Doucettes. C'est un lieu essentiellement masculin, aménagé sous forme de bar et décoré aux couleurs du Portugal. On s'y retrouve pour jouer aux cartes, regarder la télé, discuter, prendre un pot. " Galette des rois ", " thé dansant ", " soirée St Valentin ", " sortie Walt Disney ", " sortie à la mer " sont également proposés aux familles par l'association. Derrière le comptoir, un homme sert des produits exclusivement portugais : bière, rafraîchissements, amuse-gueules et eau minérale viennent du pays. Des produits traditionnels - de la charcuterie mais aussi des objets rituels comme les " ramos " - sont également proposés aux " associés ", qui s'y retrouvent pour consommer, se divertir, tout en affirmant leur spécificité : " *Ici c'est notre fief* " - explique quelqu'un et si l'on ne l'a pas compris, des pancartes " Réservé aux associés " sur les portes d'entrée sont là pour le rappeler.

Nous retrouvons une ambiance similaire dans les locaux de " Dimanche matin Doucettes ", association " rivale ", sise dans un quartier voisin. De création plus récente - 1994 - " Dimanche matin Doucettes " va " copier " " les Portugais de Garges " :

" Il y avait de la concurrence entre eux, entre ceux du Nord et ceux du Sud Autour de cette concurrence, s'est créée une deuxième association qui regroupe les Portugais, plutôt du Sud et qui sont aussi les supporters d'un autre club de foot ... sinon les fonctions sont les mêmes. Leurs activités c'est du café-commerce : ils s'y retrouvent pour boire un pot et la personne qui tient le bar vend des produits portugais en parallèle ". (employé municipal, entretien 2).

D'abord à l'étroit dans un appartement HLM loué pour 1 franc symbolique, " Dimanche matin Doucettes " va conquérir rapidement ses propres locaux. Il y a dans le quartier quelques préfabriqués dans un terrain vague, vestiges du collège partiellement rasé après un incendie. Après une " démarche auprès des élus ", l'association pourra en faire ses quartiers, à côté de ceux de l'Amicale des boulistes qui dispose du bâtiment mitoyen. L'endroit est spacieux et légèrement à l'écart des immeubles d'habitation. Les adhérents se chargeront de l'aménager :

" Lorsque nous l'avons eu il y avait seulement l'électricité - l'aménagement, l'eau, les sanitaires, tout de A à Z a été fait par les adhérents " - explique le responsable Monsieur D. arrivé au bidonville de Garges en 1975. (entretien 21)

Les locaux permettent d'accueillir les 320 adhérents de l'association, les 500 personnes qui la fréquentent - " surtout des Portugais et peut-être quelques Espagnols ", à en croire la municipalité. Pour les responsables de l'association, ce lieu est ouvert à " tous les habitants du quartier ", issus en grande partie de l'ancien bidonville. Aménagée en forme de bar, la grande salle réunit ainsi 60 à 70 personnes lors des événements festifs - " les repas traditionnels " organisés par l'association. Le reste du temps, ce sont les supporters de " l'équipe de foot des Doucettes ", à l'origine de l'association et un temps " au plus haut niveau au Val d'Oise ", qui s'y retrouvent pour prendre un pot et discuter.

La même ambiance sportive règne chez les " Portugais Associés de Vitry ", le plus important des 5 clubs portugais qui existent dans la ville. A l'origine, en 1968, un groupe d'amis qui jouent au foot. L'association se constitue officiellement en 1972 avec autorisation préfectorale en tant que " association portugaise, culturelle, sociale ... ". Pendant quelques années, les adhérents se réunissent dans une cave mise à disposition gracieusement puis, lorsque le propriétaire décède, dans des cafés portugais. Ils cherchent un local depuis des années : " *On a demandé à la mairie, mais ils n'avaient rien.* " (entretien 62)

Il y a deux ans, ils réussissent à louer à Vitry l'étage d'un petit bâtiment industriel qui abrite au rez-de-chaussée des garages et des boutiques de location de voitures. L'association y dispose de deux salles, d'un bureau et de vestiaires. Tous les dimanches, après les matchs, les adhérents - on en compte plus de 100 - habillés en survêtements aux couleurs du club se retrouvent dans la petite salle pour " boire un coup " et discuter. Aux murs, les drapeaux portugais et européen, le logo du club, des étagères avec les coupes remportées, une télé pour capter les chaînes du pays, au milieu, le comptoir qui attire le plus grand nombre : on y sert à manger comme à boire et les consommations sont payantes. Dans la grande salle attenante, l'association organise des fêtes pour les familles des joueurs. Il y a deux-trois ans les PAV avaient même leur ensemble folklorique, mais le président actuel préfère se consacrer désormais à l'organisation de tournois de foot entre équipes portugaises de la région parisienne, de toute la France, voire du Portugal.

Avoir une grande salle pour pouvoir organiser des galas et des fêtes, c'est enfin également le rêve de Madame R., épouse du président et responsable des relations publiques de " Os minhotos de Vilana " - " association portugaise, culturelle, sociale, folklorique ", qui existe de fait à Vitry depuis 1976 :

" Au départ, c'était un groupe d'amis portugais qui avaient la nostalgie du pays, qui avaient rencontré ici d'autres Portugais du même village, de la même ville et se réunissaient les samedis pour parler. Par la suite, ils ont eu l'idée de monter un groupe folklorique. Lorsque le premier président est parti, mon mari qui l'a remplacé a fait les démarches auprès de la préfecture - la première demande en 1979 a été rejetée, puis

en 1980, ça a été accepté. Depuis, l'association s'est développée, on a acheté des costumes, on a vraiment donné un sens à nos activités ”. (entretien 56)

Aujourd'hui le groupe folklorique compte entre 50 et 60 membres, danseurs et musiciens. Il se produit régulièrement dans les festivals folkloriques portugais, nombreux à être organisés en Région parisienne, ainsi que dans toute la France et en Europe. L'association organise, elle-même, des bals avec orchestre et ensemble folklorique. Mais depuis que les riverains se sont plaints du bruit et “ à force d'avoir des pétitions en mairie ”, la ville ne met plus la salle municipale des fêtes à disposition des associations. Pour les responsables de “ Os Minhotos ... ”, cela compromet leur avenir :

“ Depuis 3 ans, nous sommes perdants, nous avons rien à offrir ... La nouvelle municipalité préfère construire des bâtiments ... Nous avons demandé en mairie, parce que les Portugais sont tous des maçons : “ donnez nous un terrain ou si vous ne pouvez pas vendez-le nous, mais à un prix raisonnable, nous nous occupons de faire une salle des fêtes, pas seulement pour nous, même si c'est nous qui gérons, mais pour toutes les autres associations ”. Et on pourrait amortir les dépenses, parce que la salle une fois construite, on pourra la louer. Les matériaux, on a plein d'entrepreneurs en bâtiment qui vont nous les donner... Le problème c'est qu'on n'avait pas le terrain, sinon on l'aurait faite la salle des fêtes. Mais la ville de Vitry ne veut pas en entendre parler ”. (Mme R., entretien 56)

Au fil de l'enquête, le répertoire d'actions des associations portugaises se révèle souvent le même - foot, folklore et bals ponctuent un quotidien fait de rencontres et de convivialité villageoise, scandent la vie des “ associés ”, entre fêtes et célébrations communautaires et une immersion “ banale ” dans la cité. Perçus comme un “ modèle d'intégration ”, les Portugais disposent pourtant “ des moyens les plus achevés pour préserver leurs particularismes ”⁴⁷⁹. L'ethnicité revêt ici un sens de loisirs et de divertissement (par le sport, la fête, l'expression artistique ou la consommation culturelle). Elle marque une pratique essentiellement “ privée ” pour les adhérents associatifs, venus en famille, se détendre le temps d'un week-end ou d'une soirée ; pour la collectivité toute entière qui, à travers ces activités, s'aménage des espaces réservés d'expression et de fonctionnement, privilégie le confort et la convivialité de “ l'entre soi ” aux exigences d'un engagement public.

Si les associations portugaises illustrent ce type de démarche, il ne leur est cependant pas spécifique. Avec certes moins de ferveur, d'autres populations partagent ce mode d'organisation et d'action. Je pense ici au récit recueilli au sujet d'une association italienne

⁴⁷⁹Charbit Yves, Hily Marie-Antoinette, Poinard Michel, *Le va-et-vient identitaire. Migrants portugais et villages d'origine*, Paris,

de Garges - *“ des vieux qui se retrouvaient dans un local pour discuter ”* - dont je n’ai pas retrouvé les traces au moment de l’enquête. Mais surtout à une autre association vitriote qui est la *“ Casa Espana ”*.

Comme les associations portugaises, *“ la Casa ”* est une association ancienne, d’avant la loi de 1981. Elle fut créée en 1967, époque à laquelle l’immigration espagnole en France est *“ massive ”* :

“ Il y avait, d’une part, les réfugiés politiques et, d’autre part, l’immigration économique. Les réfugiés politiques sont venus en France à partir de 1939. Après 1958, l’Espagne a commencé à ouvrir ses frontières pour que les gens puissent partir. On est venu en France parce qu’il y avait en Espagne beaucoup de difficultés et pas de travail. Entre 1958 et 1970, 1 million d’Espagnols ont immigré en France. Après la mort de Franco et l’arrivée de la démocratie, beaucoup sont retournés. Aujourd’hui nous sommes à peu près à 250.000 de nationalité espagnole ” - explique le président de l’association, Monsieur B. (entretien 54)

Compte tenu des raisons de la migration, de la situation du pays d’origine, l’expression associative des migrants espagnols va prendre d’emblée une dimension politique, en opposition au régime franquiste :

“ Ils ont décidé de créer la Casa Espana de Vitry en la présentant avec les couleurs des drapeaux républicains [espagnols, par opposition aux drapeaux franquistes]. Franco était encore là et nous étions sous la tutelle de la France. Certaines associations avaient des subventions du pays d’origine, mais pas nous. Nous, nous avons des idées démocratiques et ce n’était pas le cas en Espagne, en Espagne c’était la dictature, et on ne pouvait pas parler. La Casa était, comme elle l’est aujourd’hui, une association de loi 1901. Ce n’était pas un parti politique, mais nous avons, quand même, dans l’idée d’être un peu combatifs, dans le sens de dire que nous voulions que la démocratie soit restaurée en Espagne. ” (Monsieur B., entretien 54)

Sur fond de cet engagement politique, la Casa ce sont surtout *“ des jeunes, des copains qui font des soirées dansantes et jouent au foot ”*. Aussi, c’est au développement de ces activités que l’association va se consacrer :

“ Nous avons commencé par créer des équipes de foot - il y en avait trois - et nous participions à des compétitions. Cela a très bien marché puisque nous sommes même devenus champions de la région parisienne en 1970. Après, nous avons commencé à

développer d'autres activités - de la danse, de la gymnastique, des sorties pour les familles, des voyages, des festivals. ” (Monsieur B., entretien 54)

Avec le temps, l'expression artistique et culturelle va prendre le pas sur le reste : le foot sera arrêté parce qu'il coûte cher, mais surtout parce que l'association a du mal à faire “ une équipe espagnole ”:

“ A la fin c'était une équipe de tout le monde : Espagnols, Français, Maghrébins... Les joueurs s'en fichaient de la Casa, ce qui les intéressait c'était de jouer au foot ”.

A la mort de Franco en 1971, les associations d'émigrés vont obtenir des nouvelles autorités la mise à disposition de professeurs pour enseigner l'espagnol aux enfants. A Vitry, c'est l'association de familles espagnoles immigrées en France qui s'en chargera :

“ L'association des familles espagnoles immigrées en France est sortie de la Casa : elle fut créée à l'occasion des cours d'espagnol. Nous nous sommes dits : la Casa ne doit pas tout monopoliser. Nous avons déjà assez de travail dans le domaine du sport, du culturel, nous allons donc créer cette association pour s'occuper spécifiquement des cours d'espagnol pour les enfants, organisés par le gouvernement espagnol ” - se rappelle la même personne (entretien 54).

Aujourd'hui la Casa compte plus de 300 adhérents. Elle organise des cours de flamenco pour les enfants et les adultes et est souvent invitée pour animer des fêtes et d'autres événements locaux ; elle met en place des cours de langue fréquentés surtout par les Français ; elle monte, enfin, en collaboration avec d'autres associations espagnoles des spectacles culturels d'envergure, comme son dernier “ grand festival ” qui a réuni plus de 600 personnes au théâtre Jean Vilar de Vitry, ou encore la pièce “ Ay Federico ”, dédiée à Garcia Lorca et représentée par des comédiens professionnels. Du caractère militant des débuts de l'association, il reste l'image “ engagée ” des artistes invités à se produire dans ces événements, sa participation aux projets municipaux ou encore le travail mené à l'intérieur des fédérations d'associations espagnoles pour défendre les intérêts des immigrés espagnols en France (l'accès aux voyages offerts par le gouvernement espagnol aux retraités, l'ouverture des cours d'espagnol aux enfants d'Amérique Latine etc.). Sur “ le plan local ”, la Casa se spécialise subsidiairement dans l'organisation de “ petites fêtes ”. En marge des “ festivals ”, la cuisine, la musique et la danse sont les meilleurs moyens pour évoquer la culture espagnole et, partant, ressouder les quelques “1000 à 1500 ” Espagnols que compte encore la ville de Vitry. Tous les ans, l'association organise un réveillon de fin d'année ; elle tient un stand de “ restauration espagnole ” à la plupart des fêtes locales.

Plus ouverte, moins centrée sur la communauté, la Casa n'offre pas moins un autre exemple de réinterprétation privilégiée de l'ethnicité en termes de loisirs et de divertissement. L'engagement politique et public étant le fait de quelques responsables, pour la majorité du public associatif la fréquentation des événements associatifs est synonyme avant tout de fête et de convivialité. C'est donc, comme pour les associations portugaises, une pratique essentiellement privée qui privilégie la recherche du confort et du plaisir dans la proximité - la famille, le groupe d'amis. Réservée aux moments de loisirs, elle se combine, dans la vie de tous les jours, à d'autres occupations sociales et professionnelles non marquées par l'ethnicité.

Les associations décrites ci-dessus se ressemblent également par leurs stratégies de développement et leur mode de relation aux pouvoirs locaux. Pour leurs activités, elles privilégient toutes l'autofinancement au détriment de la recherche d'une collaboration active avec les pouvoirs publics. Leurs moyens proviennent essentiellement des cotisations des adhérents, ainsi que des " recettes " des diverses activités associatives : la vente de produits importés du pays, la sous-location de la salle aux adhérents, le bar et la restauration, l'organisation de fêtes :

" Les financements ? - on met tout dans le panier. Les adhérents payent une cotisation de 150 F/an. Ensuite on fait des fêtes : nous avons fait la fête de fin d'année, nous étions 180, des familles de joueurs surtout. Le prix du repas était de 250 F et 150 pour les adhérents. On était tous ensemble, il y avait trois rangées de tables, de la musique. Avant nous faisons aussi des bals, la mairie nous prêtait la salle Montesquieu et puis maintenant la salle et en principe fermée ... mais de temps en temps, il y a des choses qui s'y passent. " (Portugais associés de Vitry, entretien 62)

" Depuis toujours, l'association organise une fête pour Noël dans le gymnase municipal où on distribue des cadeaux aux enfants des adhérents. De temps en temps des bals avec orchestres portugais sont également organisés dans le gymnase. L'entrée est payante - environ 80 F, mais moitié prix pour les adhérents - le bar à l'intérieur est également payant. Ce sont des soirées à but lucratif - on en fait la publicité - qui peuvent réunir jusqu'à 200 personnes de Garges et des villes environnantes. " (Association des Portugais de Garges, entretien 44)

" Pour les bals, nous faisons appel à un orchestre - c'est comme le groupe folklorique, des immigrés qui ont monté un orchestre et qui tournent. Ce sont des Portugais, mais ils font de tout. Ils peuvent demander un cachet de 5000 F, mais du moment où nous avons la salle, on n'a pas peur de s'engager, on est sûrs même de faire plus. Si à cette époque il y a beaucoup de fêtes tout autour dans le 94, et que les gens sont sollicités partout, on peut aussi s'arranger autrement - l'orchestre prend les entrées et nous, le

bar. Nous faisons la publicité à la radio portugaise "Alpha", toutes les associations sont adhérentes chez eux et s'il y a une activité, ils en font l'annonce sur les ondes. On tire également des tracts à l'imprimerie de Vitry et on les distribue dans les cafés portugais, on les colle aux endroits indiqués, on les envoie aux adhérents. Nous faisons 500 à 700 personnes dans la salle Montesquieu qui est une petite salle ! Il y a une communauté portugaise très importante à Vitry." (Os minhotos de Vilana, entretien 56)

"Faute de moyens, nous faisons des petites fêtes comme, par exemple, la fête du Lilas (fête municipale), qui nous apportent de l'argent. Nous faisons aussi un réveillon en fin d'année. Nous proposons une restauration espagnole - paellas, tortillas, calamars... Ce n'est pas que nous exploitons les gens. Nous faisons des prix raisonnables, car nous préparons tout nous-mêmes. Le prix du couvert pour le réveillon était de 300 francs, par exemple. Sinon, la cotisation pour les adhérents et de 90 francs par an pour les salariés et de 60, pour les autres." (Casa Espana, Vitry, entretien 54)

L'industrie des bals et des soirées dansantes, traditionnellement prisée par les associations des migrants est ici la principale source de financement, mais non la seule. Le sponsoring privé est également recherché par les associations. Des "cafés", des "banques", toutes sortes d'entreprises "issues de la collectivité" sont mises à contribution, au profit notamment des équipes de foot qui ont besoin d'un équipement coûteux. En échange, les clubs feront la publicité des sponsors dans les tournois, sur leurs maillots etc. A cela s'ajoutent parfois des aides venant des pays d'origine. En effet, les associations portugaises, comme celles espagnoles ne sont pas "purement locales". Organisées au sein de fédérations nationales comme la FACEEF (Fédération des associations et centres espagnols émigrés en France), l'APEF (Fédération des associations de parents espagnols émigrés en France) ou encore "la Coordination des collectivités portugaises de France", elles bénéficient des politiques développées à leur égard par les pays d'origine, auxquelles la construction européenne aura donné une nouvelle impulsion. La Casa Espana reçoit depuis une dizaine d'années pour ses activités de danse et d'enseignement de la langue, une subvention de l'Etat espagnol :

"Elle était d'environ 12 000 francs par an et puis le budget de l'Etat est resté le même tandis que le nombre d'associations a augmenté en sorte qu'aujourd'hui nous avons une aide de 6 000 francs" - explique son responsable (entretien 54).

Enfin, ces associations ne sont pas non plus exclues du “ marché français de la subvention ”. Celles qui se sont dotées de clubs sportifs bénéficient des prestations des services municipaux des sports, au même titre que les autres associations sportives de la ville ; les autres postulent aux “ subventions de fonctionnement ” distribuées par la municipalité, parfois pour des montants sensiblement supérieurs à la moyenne. Enfin, elles captent toutes une part importante de “ l’aide logistique ” des villes - prêt de salles, mise à disposition de cars, de matériel et d’équipements municipaux. A Garges comme à Vitry, ces associations “ n’ont pas à se plaindre ” - elles sont “ bien vues ” et “ bien servies ” ; le seul fait de disposer de locaux propres en fait des “ privilégiés ”.

Leur présence sur la scène politico-sociale municipale est toutefois discrète. Ces associations sont rarement “ en demande ” vis-à-vis des autorités locales. Elles donnent plutôt l’impression de cultiver une certaine indépendance : la prépondérance des financements privés leur évite la “ relation alimentaire ” aux pouvoirs publics ; “ installées ” dans la ville et ses circuits politico-administratifs, en raison entre autres de leur ancienneté, elles prennent part aux avantages qu’elle distribue, mais ne cherchent pas à en faire un outil de développement. Pas de monnayage ici des activités associatives au profit d’un intérêt général et au service de l’Etat. La recherche de “ l’entre soi ”, le souci clairement exprimé de s’occuper des “ affaires internes ” de la collectivité, avant tout, détournent d’elles le regard des “ partenaires ” sociaux :

“ Nous sommes là pour sortir les quartiers de l’exclusion ! Se retrouver entre copains pour boire un coup pose problème ... ” - explique un chef de projet. (entretien 4)

Tout comme l’importance des activités “ à but lucratif ” :

“ Leurs activités de café-commerce, c’est surtout une concurrence déloyale pour les commerçants ” - estime un employé municipal. (entretien 3)

L’action sociale est pourtant bien présente dans leurs préoccupations. Prenant la forme d’une solidarité intra-communautaire, ou de “ services rendus ” aux adhérents, elle a du mal à s’inscrire “ dans la démarche de développement ”. L’assistance aux retraités, entreprise par l’association portugaise de Vitry ne recevra pas le soutien de la municipalité. Mais à quelques exceptions près sur lesquelles je reviendrai, ces associations, en marge du schéma “ projet et financement ”, n’en sont pas réellement demandeuses. Elles s’accommodent des avantages classiques notamment logistiques, mis en place par les mairies et pour y accéder font jouer leurs relations politiques. Ignorées par les professionnels du développement social, leurs activités se révèlent avoir beaucoup de valeur aux yeux des élus qui n’hésitent pas à intervenir en appui de leurs demandes en témoignant de “ la qualité du travail associatif ”. Les services municipaux leur sont d’ailleurs largement ouverts, tant au

niveau des prestations que dans leur organisation - tel l'exemple déjà cité des responsables des associations portugaises et espagnole vitriotes qui siègent au conseil d'administration du Centre Culturel ou encore de l'Office municipal des sports. Pour leur part, les associations se mobilisent aux côtés de la municipalité, comme j'ai pu le décrire, lors d'évènements locaux ou pour des actions symboliques. Elles reçoivent dans leurs manifestations la visite des élus et d'autres personnalités locales. Les relations de reconnaissance sont au centre de ces échanges, régis par les logiques politiques et ce de manière d'autant plus évidente que les étrangers d'autrefois sont devenus électeurs avec la construction européenne. En optant pour le jeu politique, plutôt que pour *le volontariat local*, ces associations font le choix d'un soutien public moindre et d'une liberté d'action plus grande, en marge des préoccupations sociales de l'Etat.

Très différentes par ailleurs, les associations religieuses et les associations ethniques des migrants décrites ici se ressemblent par l'attitude de "réserve" exprimée à l'égard des pouvoirs publics, en rapport avec le caractère essentiellement privé qu'elles confèrent à leurs activités. Plus ou moins importante, l'intervention publique marquée par la prépondérance des logiques politiques est, dans les deux cas, bienveillante.

1-2. De l'identité ethnique à l'action au service du quartier.

Un autre type d'action associative apparaît comme conforme à l'axiologie républicaine fondée sur la distinction entre la diversité des appartenances privées et l'unité des pratiques de la vie commune. De manière symétrique et opposée, elle en appelle à l'engagement public - tant politique, que social - mais se refuse d'en rendre compte en invoquant des catégories ethniques. Nous sommes ici au cœur du *volontariat local*, levier essentiel des politiques urbaines, vitrine de l'action municipale.

Laïques et républicaines, inscrites au cœur des problématiques publiques de développement social, ces associations ont pourtant du mal à se départir d'une étiquette ethnique qui leur "colle à la peau". Créées très majoritairement par des jeunes "Beurs", elles n'arrivent pas à couper le cordon ombilical de la migration : les chercheurs y voient le "troisième âge" de l'associationnisme immigré⁴⁸⁰ ; les pouvoirs publics, "des jeunes issus de l'immigration", objet central de leurs politiques. Ces associations ont beau se dire "républicaines", on n'y voit que trop un "groupe de petits Marocains". Et pour cause, elles développent de fait des réseaux de recrutement privilégié au sein de populations caractérisées par leur origine ethnique ou migratoire. Pour illustrer ce type d'action

⁴⁸⁰Leveau Rémy, Withol De Wenden Catherine, *La Beurgoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*,

associative, au cœur des tensions républicaines, j'ai choisi, parmi les très nombreux exemples observés dans l'enquête, celui de l'association gargeoise " En marche ".

" En marche " a été créée au milieu des années 1990 par un groupe de jeunes du quartier de " la Muette ". Particulièrement excentrée et " reléguée ", " la Muette " constitue une entité urbaine à part dans Garges. Marqué par un urbanisme " dur " où, à défaut d'équipements, des tours à n'en plus finir abritent une population pauvre et à plus de 40 % immigrée, ce quartier de 5000 habitants exemplifie les maux dont souffre la ville. Pris pour cible très tôt par les politiques urbaines, il a connu la quasi-totalité des procédures du Développement social urbain. C'est dans ce contexte que quelques jeunes décident de créer une association qui a pour cadre et objet " le quartier ". En réaction à son image négative, largement partagée et relayée par les médias, ils décident de révéler " le vrai visage de la Muette " :

" La Muette est malheureusement tristement connue par toute la France. Il n'y a pas longtemps, dans l'émission " Le droit de savoir " nous avons entendu encore: " La Muette, c'est le calvaire des flics ! " C'est un quartier très excentré. La première génération, dont nos parents, y étaient livrés à eux-mêmes vraiment au milieu des champs...

" Le vrai visage de la Muette ", c'était pour montrer ce qui est positif. L'histoire, la réalité nous apprennent déjà que c'est de ces quartiers que sortent les plus grandes personnalités du pays. Sportivement, vous n'avez qu'à prendre Zidane qui est issu de l'immigration, qui sortait d'un quartier difficile. Devenu meilleur joueur du monde, c'est lui qui a fait gagner à la France la coupe du monde. Je n'ai pas le même discours que beaucoup : je ne veux pas mettre en avant systématiquement le sport, je combats ce discours-là. Je préfère mettre en avant d'autres qualités, mais c'est un exemple qui vient tout de suite à l'esprit. Il y a peut-être des gens qui ne sont pas mis en évidence, mais dans cet immeuble je connais des ingénieurs, des informaticiens ... Il y a 50 appartements et je connais les 250 personnes qui y habitent dont une famille qui avait six ou sept garçons, que des garçons – l'un est aujourd'hui chercheur en chimie en Italie, l'autre ingénieur chez IBM, un autre passe sa thèse, vous avez un expert-comptable ... des gens qui ont très bien réussi, qui se sont insérés ; qui sont issus de l'immigration, qui sont nés ici, pour le plus grand nombre, mais ça ne les a pas empêchés de réussir leur vie. Nous avons des étudiants en médecine qui viennent faire leurs travaux dans le local de l'association... Ca veut dire qu'il y a des gens bien, des gens qui ont des sociétés d'informatique, de transport, de transformation, de restauration.

Notre projet c'était donc de mettre en avant tout ce côté-là, l'intégration mais aussi l'économique ; c'est-à-dire que les gens ne sont pas là à demander qu'on les aide, mais pour créer de la richesse et partager avec les autres ... il y en a qui embauchent des Français de souche. Montrer que 99% des jeunes du quartier sont bien disposés à faire des choses, œuvrer, développer des projets, qu'ils vivent leur vie normalement, bien qu'on soit dans un cadre assez dur avec beaucoup de tensions et de frustrations : entre les déçus de la politique, les déçus de l'intégration, les déçus du chômage, etc. Je trouve qu'ils s'en sortent bien les jeunes de ce quartier alors que les médias ont tendance à chercher le sensationnel, montrer ce qui est mauvais, négatif parce que ça attire plus. " (H., 28 ans, président et fondateur de " En marche ", salarié de l'association, entretien 26)

" Le quartier " est au centre du projet associatif. Il y a, certes, la question de l'immigration, omniprésente. Mais c'est bien " le quartier " qui donne son identité à l'association. Ses responsables récusent le rapprochement fait, y compris par les institutions, avec les familles marocaines très nombreuses à y résider. L'association a été créée par quelques jeunes d'origine marocaine ; elle entretient des relations privilégiées avec cette population, mais cette proximité n'est nullement revendiquée, ni même formulée dans le projet associatif. Au-delà du quartier, les Marocains de Garges ou d'ailleurs n'intéressent pas le président d' " En marche " :

*" Je vais vous dire les trois-quarts de ce que vous voulez savoir. Il y a deux types d'associations : les associations communautaires qui pensent représenter les communautés et il y a les associations comme la nôtre. Nous sommes une association pluraliste, c'est-à-dire qui veut aider les communautés à exister ensemble. **Nous sommes de la définition de l'intégration !** (c'est moi qui souligne) A la base, dans l'association, dans le bureau même, il y avait toutes les souches de représentées pour que chaque personne du quartier puisse se retrouver dans l'association, c'est un des fondements de l'association. Maintenant, si quelqu'un veut s'occuper des intérêts des Tunisiens, je ne rentre pas dans ce débat, ce n'est pas ma vision. Je suis d'origine marocaine, j'ai même eu des contacts ... Le maire de Garges commence à recevoir maintenant tous les consuls et a dit un jour au consul marocain : " Vous savez, on a une association formidable ! ". La municipalité a fait le rapprochement parce qu'à l'origine il y avait plusieurs Marocains dans le bureau de l'association. Donc, je l'ai rencontré le Consul, pourquoi pas s'il propose quelque chose qui rentre dans l'intérêt des communautés qui sont là. Mais le problème c'est que nous, il y a des Algériens, Marocains, Tunisiens, Français, Blacks, Africains, Egyptiens, il y a de tout. Je crois que*

c'est plus enrichissant avec plus de monde qu'avec une seule communauté. Je pense que les gens vous feront aussi moins confiance parce qu'ils vont focaliser : c'est une association Tunisienne qui travaille avec la Tunisie, l'ambassade de Tunisie, c'est pas bon, c'est pas bon... Si un jour je suis intéressé pour travailler avec le Maroc, je peux le faire sans pour autant faire partie de l'Amicale des Marocains. " (H., entretien 26)

“ Focaliser sur une seule communauté, ce n'est pas bon ” pour une association qui souhaite se développer et être reconnue. Les responsables d’ “ En marche ” l'auront compris. Aussi, préfèrent-ils se définir comme une association “ pluraliste ”, qui a fait sienne “ la définition de l'intégration ”. Le “ quartier ” est ici la seule communauté qui soit et son bien, ainsi que celui de ses habitants est l'objectif principal de l'association. Leur démarche offre l'exemple même du *volontariat local* que cherchent à promouvoir les politiques urbaines :

“ Avant que l'association soit créée officiellement, nous étions un groupe de jeunes qui avons décidé de nous occuper du problème des dealers dans le quartier. Il fallait s'en occuper parce qu'ils montrent le modèle pour nos petits, nos jeunes, nos frères ... c'est très dangereux. Nous voulions nous attaquer aux racines. Donc, nous sommes partis les voir, mais discrètement, en disant par exemple : “ Nous pensons à créer une équipe de foot est-ce que ça vous intéresse ? ” - il ne faut jamais dire ouvertement ce que vous voulez faire, l'échec de beaucoup de grandes associations est à ce niveau-là ! Donc l'idée au départ était de leur proposer quelque chose, mais nous avons vu que le mal avait fait son chemin. Nous nous sommes dits alors qu'il fallait plutôt éduquer les enfants tant qu'ils sont jeunes.

Nous avons commencé avec de l'accompagnement scolaire - c'est classique - sortie familiales, culturelles, prévention, ce que vous pouvez voir un peu partout... [Mais] avec nous les résultats sont garantis. Nous avons accueilli jusqu'à 115 enfants du primaire au collège avec 50 bénévoles... Notre atout, c'est la légitimité : vous voulez mener un projet, faites-en part aux populations concernées. On peut résoudre des problèmes avec très peu de moyens, avec des solutions très simples. Les gens cherchent des idées compliquées, les grandes structures, c'est leur méthode qui est mauvaise ... je ne leur dis pas trop parce que je ne suis pas professionnel, je n'ai pas les diplômes requis, mais les résultats nous donnent raison. La CAF qui mobilise 6 salariés sans qu'une seule personne se déplace, ça veut dire qu'il y a un problème ... Dans les quartiers, il y a très peu en France d'initiative personnelle. Quelque chose qui vient des populations c'est automatiquement quelque chose qui est légitime, donc qui perdure, à l'inverse de ce qui est monté de toutes pièces par les municipalités ou des

structures professionnelles - ce sont des choses qui échouent. Nous sommes là depuis 6 ans ... ” (H., président “ En marche ”, entretien 26)

Le discours sur l'objet de l'association fait également apparaître ses ambitions. Au cœur des logiques de développement, “ En Marche ” est une petite entreprise en quête de réussite. Efficace – “ *avec nous les résultats sont garantis* ”- et “ légitime ” - ce qui vient des populations l'est “ *automatiquement* ”, - elle se pose en concurrente des structures professionnelles. En cohérence parfaite avec la méthode DSU, ses raisons d'être sont autant d'arguments destinés aux “ financeurs ”, le reflet d'un état de mobilisation permanente pour la défense des projets – “ les produits ” de l'association - et la conquête de nouveaux espaces de développement :

“ Une association c'est comme une entreprise, il faut constamment améliorer le produit et modestement, à la différence de structures qui dépensent, des millions nous avons de très bons résultats ” - renchérit le président.

Pour lui qui a été commerçant, qui connaît le milieu de l'entreprise pour avoir “ participé activement dans des sociétés ” et essayé de “ monter des affaires ”, “ *réussir, c'était un défi personnel* ” :

“ Si l'association tourne, c'est parce qu'il m'est arrivé d'y consacrer jusqu'à 17 heures par jour. Réussir c'était pour moi comme un défi personnel. Aujourd'hui je connais bien le milieu associatif, le milieu du montage de projet, le milieu de l'éducation... Nous avons mis la barre très haut et je pense que c'est pour ça que les jeunes hésitent à prendre la relève”.

C'est d'ailleurs la signification du nom qu'il a choisi pour l'association :

“ En marche ! : c'est-à-dire en avant, vers le succès, vers une réussite personnelle et collective ”.

Et la réussite sera au rendez-vous : projet après projet, l'association conquiert la confiance des institutions. Elle brasse des budgets de plus en plus importants qui se chiffrent désormais en centaines de milliers de francs, alimentés essentiellement par le contrat de ville, mais aussi par la municipalité (elle est une des six associations gargeoises ayant conclu des “ contrats d'objectifs ” avec la ville, leur garantissant un financement régulier) y compris par le bailleur social propriétaire du parc de logements dans le quartier :

“ De l'histoire de la ville de Garges, nous sommes la première association privée à avoir une subvention aussi importante. Nous avons été chercher l'argent et nous avons

encore des projets pour en trouver avec la SNCF, la RATP, les 3F (bailleur social). ” - déclare fièrement H. (entretien 26).

Plébiscitée par l'ensemble des “ partenaires ”, “ En marche ” est devenue la “ coqueluche ” du Développement social urbain, la vitrine de la ville. Pour les chefs de projet :

“ Ils ont l'esprit, ils sont vraiment dans la démarche. ”

Le Préfet, comme Tony Blair, en visite à Garges, se sont rendus dans les locaux de l'association pour connaître ses activités.

“ Les administrateurs, les politiques demandent eux-mêmes à venir : le FAS, l'Etat... Ils appellent : “ est-ce que je peux vous rendre visite ? ”. Ils sont intéressés parce qu'ils apprennent beaucoup de choses ici. ” - confirme le président.

Au point où l'association n'arrive plus à répondre aux attentes institutionnelles :

“ Je ne demande pas d'argent... mais on ne nous refuse rien. Au contraire, tout le monde nous incite à en prendre - l'Education Nationale, par exemple. Parfois on n'en veut pas, parce qu'il faut le dépenser et pour le dépenser, ce sont des souffrances horribles : il faut faire des projets, respecter les engagements, satisfaire les critères d'évaluation, mobiliser les bénévoles, convaincre les gens ” (idem, entretien 26).

A le suivre, une des clés de ce succès se trouve dans “ l'indépendance ” d'En marche :

“ Ce qui est bien avec notre association, c'est qu'on s'attaque réellement aux problèmes et qu'on est très indépendants, ce n'est pas une chose qui est donnée à tout le monde [...] Nous, on ne veut pas faire de politique et c'est ça notre force ”.

A la différence des associations décrites plus haut qui entretenaient une relation essentiellement politique à la force publique, “ En marche ” s'est détournée des réseaux politiques locaux, rappelant ainsi une des caractéristiques de l'évolution des associations “ beur ” :

“ On a des séquelles qui datent de nombreuses années ; on a toujours été un peu exclus, on est toujours exclus, je pense aux jeunes Français issus de l'immigration... On a beau dire, la démocratie, mais il y a des formes de dictature dont on ne parle pas. C'est une forme de dictature que vous avez là : des gens qui sont mal organisés et que les politiques ne veulent pas représenter. Les écologistes défendent la nature, mais les immigrés, les gens issus de l'immigration ... un jour si on en vient à représenter ces tranches de la population peut-être que leur image changera.

Vous avez maintenant des petits rigolos dans la politique qui commencent à s'approcher pour les écouter parce qu'ils commencent à voir qu'on pèse un peu plus lourd dans les municipales, mais je trouve ça vraiment très hypocrite. De toute façon, en politique, si on n'est pas hypocrite, on n'est pas politicien, la définition de la politique étant " ne pas faire ce qu'on a promis ".

C'est toujours important d'avoir la gratitude des dignitaires de ce pays, parce que c'est une clé pour beaucoup de choses, malheureusement ... [Mais] depuis quelques années, je ne parle plus beaucoup avec le milieu [politique] - trop de déceptions. Je crois qu'il faut faire de l'administratif, de la technocratie avec les autres partenaires parce que nous, nous connaissons la réalité tandis qu'eux, les montages administratifs ... le seul contact peut être là. " (président " En marche ", entretien 26)

C'est donc la voie de " l'honnêteté " qu'a choisie l'association en optant pour la " technocratie " et " l'administratif " : pour les " déçus de la politique ", " les déçus du chômage " et les " déçus de l'intégration ", " faire des projets " avec les " partenaires ", c'est finalement trouver une échappatoire vers la réalisation personnelle et collective. " En marche " a donc fait de " la technique " son premier atout de développement. Elle s'est coulée dans le moule du DSU, en maîtrisant la rhétorique, les codes et les procédures institutionnelles :

" Nous avons commencé par des choses classiques et ensuite nous nous sommes intéressés à l'urbanisme. Nous avons une convention avec le bailleur qui met à notre disposition ces locaux. Nous travaillons avec lui sur ce qu'on appelle, " l'insertion par logement ", c'est-à-dire, outre les activités traditionnelles, de soutien scolaire, d'éducation populaire, nous travaillons avec le bailleur pour améliorer le cadre de vie et les habitudes sur le quartier - ce qu'on appelle " sauvegarder le patrimoine urbain ". Nous avons ce projet urbain depuis plusieurs années et nous avons gagné un concours en 1996 dans le cadre de " l'insertion par le logement ". C'était un concours national où il fallait répondre à plusieurs questions, difficiles parfois, simples pour nous : " Quelles réponses adoptez-vous pour répondre aux besoins des populations qui sont sur le quartier ? " - c'est classique. Nous nous appuyons sur la Politique de la ville. La Politique de la ville essaye de donner des méthodes ; ces méthodes sont accompagnées de financements ... A l'issue du concours organisé par les 3F qui compte 120 000 logements et est le premier bailleur HLM de France, nous sommes devenus en quelque sorte " pilotes ". C'était au théâtre Molière à Paris. Perissol, l'ancien ministre du logement, nous a remis une lettre nous félicitant pour le travail

accompli et une subvention assez importante de 200 000 F. nous a été allouée. ”
(président “ En marche ”, entretien 26).

Née sur un quartier qui a vu se succéder l'ensemble des procédures DSQ puis DSU, “ En marche ” est l'exemple même de l'association “ œuvrant pour la Politique de la ville ”. Créée par un groupe d'habitants pour remédier au mal-vivre de leur quartier, elle a connu un développement important : de la “ première subvention de 14 000 francs ” à l'embauche de personnel salarié, seulement quelques années se sont écoulées pendant lesquelles l'association s'est professionnalisée, a diversifié ses activités, a vu son budget sensiblement augmenter. Aujourd'hui, avec une ou deux structures au profil très similaire, elle fait partie des acteurs locaux les plus financés à la fois par le Contrat de ville et par la municipalité, tout de suite après les acteurs professionnels comme les centres sociaux ou les services municipaux. Représentative des associations couramment recensées, à la fois dans la recherche et par les pouvoirs publics, comme “ issues de l'immigration ”, c'est une identité “ de quartier ” qu’“ En marche ” a choisi de mettre en avant. Enracinée de fait dans une population caractérisée par ses origines, imprégnée par les questions de son *intégration*, elle récuse les références à un groupe particulier. Héritière du mouvement civique des années 1980, c'est une association républicaine et universaliste : elle a un engagement public lorsqu'elle se lie à l'Etat pour combattre l'exclusion sociale où lorsque, à l'approche des échéances électorales, elle se mobilise en faveur du vote. Elle contribue à faire “ *sortir les immigrés de leur réserve* ”, pour “ *s'exprimer et dénoncer ce qui ne l'a pas été ...* ”, mais en tant que citoyens d'abord. Idéalement conforme à la vision républicaine, ce mode d'action rappelle celui précédemment décrit dans la mesure où il repose également sur la distinction établie entre appartenance privée et action publique. Il s'en distingue néanmoins par la prééminence accordée à l'engagement citoyen au détriment de la défense d'intérêts particuliers. C'est le mode d'action de loin le plus légitime aux yeux des pouvoirs publics et qui appelle de manière logique leur soutien le plus important.

1-3. Les limites du paradigme “ privé ” / “ public ”

Toutefois, dans le premier comme dans le deuxième exemple d'action associative étudiés ici, des brèches seront ouvertes dans “ le voile d'ignorance ” dont l'intervention publique souhaite couvrir les appartenances particulières. Elles feront apparaître les limites de la rationalisation de ces actions collectives en référence au paradigme de la séparation entre sphères “ privée ” et “ publique ”.

Les aides de l'Etat-providence auxquelles permet d'accéder le volontariat local finiront par séduire les associations qui, au départ, ne se donnent pas d'objectifs d'action publique, en les poussant à sortir de leur attitude de "réserve". Dans l'argumentation du projet associatif, l'identité ethnique cède alors la place à une "identité de quartier", tandis que la recherche d'une convivialité communautaire se transformera en offre de loisirs "au service des habitants", permettant aux associations de se mettre au diapason des politiques urbaines et de prétendre à leurs financements.

C'est, en revanche, à une tendance inverse d'ethnisation du projet associatif que seront confrontées les associations universalistes du deuxième type. Malgré leur posture laïque et républicaine, elles ont du mal à se départir dans le regard de leurs interlocuteurs d'une certaine connotation ethnique, d'une étiquette "maghrébine" qui leur "colle à la peau". Ce sont ces ambiguïtés que masque l'application théorique des principes de la séparation entre "privé" et "public" que je voudrais examiner à présent.

Les deux associations portugaises observées dans la ville de Garges nous offrent l'exemple des tensions du premier type entre l'appartenance ethnique qui serait de l'ordre du privé et l'action associative, par définition collective et publique. Centrée exclusivement sur la rencontre et la convivialité communautaires, l'association des Portugais de Garges-lès-Gonesse décrite plus haut est aujourd'hui en perte de vitesse : le nombre de ses adhérents est passé de 180 à 60 ; beaucoup de ses activités ont déperî. Des sorties familiales, de l'équipe de foot, des repas et des fêtes, *"il n'en reste plus rien"* :

"C'est devenu un espace de rencontre pour les hommes seulement. Alors qu'avant les femmes descendaient aussi dans l'après-midi ... les enfants allaient à l'association quand ils étaient petits, mais plus maintenant" - se rappelle le fils de l'ancien président. (entretien 44)

Devenu élu municipal, son engagement dans l'association consacré à l'équipe de foot, lui paraît aujourd'hui révolu :

"Mon travail a été critiqué. Des divergences d'opinion sont apparues - l'équipe coûte cher. Or il faut savoir ce qu'on veut, une équipe de foot ou un bar".

Comme lui, d'autres Portugais gargeois se sont désintéressés du projet associatif, réduit progressivement en peau de chagrin :

"L'Association était bien vue à cause de ses prestations d'avant maintenant ... c'est devenu un bar à ivrognes, plutôt qu'autre chose" - commente un autre personne.

A défaut de s'ouvrir sur son environnement l'association a déperî et perdu ceux de ses adhérents que la reproduction d'un univers et d'une socialité originelle, devenue seule raison d'être du local associatif, n'intéresse plus. Aussi, c'est en prenant le contre-pied de ce mode

de fonctionnement, que la deuxième association portugaise voit le jour à Garges, quelques années plus tard. Rivale en tout point - aussi bien dans le foot que sur un plan régional - "Dimanche matin doucettes" va aussi poursuivre une autre stratégie de développement :

"Eux, c'est différent ; c'est comment ... plus assimilé. Nous c'est portugais-portugais..."
- explique une des personnes rencontrées. (entretien 43)

Alors que ses activités sont identiques à celles des "Portugais de Garges", "Dimanche matin Doucettes" choisit de mettre en avant dans le projet associatif son rôle social, "le service rendu aux habitants" :

"Les activités, c'est varié, ça va du tennis, ping-pong au petit loisir, un peu de soutien scolaire, mais bon, tout le monde en fait un peu. Oui, le soutien scolaire est fait ici (dans la salle attenante au bar qui sert également de vestiaire pour l'équipe de foot) on dispose les tables autrement. Pendant les vacances, ça sera des sorties familiales ou jeunes, ça sera le musée Grévin, la Géode, c'est varié. L'été c'est aussi varié, des sorties familiales à la mer ... il y a pas de restrictions. Le plus gros potentiel [du public] vient effectivement du quartier, disons 60 % du quartier, les autres 40 % viennent d'un peu partout de Garges et 3% de l'extérieur de Garges. L'association s'est créée, il y a maintenant 6 ans, au départ autour du foot, mais aussi parce qu'il n'y avait rien sur le quartier pour accueillir les familles. Le soir ou les week-ends, il n'y avait rien pour les gens qui souhaitent se rencontrer autour d'un jeu de cartes par exemple... d'où l'idée de créer l'association..."

L'objectif de notre association, c'est de faire le maximum pour les habitants du quartier, tout ce qui est loisirs, divertissement. Si elle venait à disparaître, il n'y aurait plus rien, ça sera comme dans les 3/4 des communes où il y a rien autour du quartier..."

L'avantage de notre association, c'est qu'elle est déjà implantée, elle sait ce qu'elle veut faire. Puis pour le dialogue, quand il y a des problèmes divers ... le rôle de l'association est important. Il y a un plus grand dialogue avec l'association qu'avec la police directement.

On essaye aussi de s'attacher à la mairie, dans toute manifestation où on peut s'associer même si c'est difficile y compris avec le centre social, là-dessus il y a pas d'accident. Nous sommes aussi en rapport avec l'association D. qui est une association de prévention pour des jeunes délinquants, une association de commerçants sur le quartier des Doucettes, puis d'autres associations sur Garges."
(président de l'association, entretien 22)

Créée “ au départ autour du foot ”, “ Dimanche matin Doucettes ” s’est efforcée de convaincre les institutions de son utilité sociale : soutien scolaire, médiation, partenariats locaux, tous les ingrédients semblent réunis pour en faire un acteur des politiques urbaines. Et pour cause, l’association compte sur le soutien des pouvoirs publics pour poursuivre son développement :

“ Il faut que la municipalité accorde à tout ce qui est association un peu plus d’intérêt et certainement des subventions pour les gens qui travaillent en direction de la population et des jeunes. Quand on demande à faire un tournoi, par exemple, et qu’on nous met à disposition du matériel, c’est bien, mais il y a peut-être moyen, financièrement de faire un peu plus. Par exemple dans un tournoi quand on vend des canettes 10 F pour les jeunes c’est cher. Si on avait une aide supplémentaire, on pourrait faire moins. Comme l’ont fait certains commerçants... Les municipalités devraient aider un peu plus les associations qui sont implantées dans les quartiers, à hauteur du nombre d’adhérents. Chez nous, les adhérents ne sont pas fichés, mais chacun a sa carte donc on connaît le nombre exact, il y a pas de tricherie. ” (le président, entretien 21)

Des subventions, “ Dimanche matin doucettes ” va en avoir, même si l’essentiel des ressources continue à provenir des adhérents : elle bénéficie d’une “ aide au fonctionnement ” municipale (de montant d’ailleurs équivalent à celle accordée aux “ Portugais de Garges ”), d’une subvention de la CAF et, “ au cas par cas ”, d’aides du FAS ou encore du Conseil général. Le bureau de l’association, composé par les hommes et le “ Comité des fêtes ” qui regroupe les femmes, se chargent de l’élaboration des “ projets ” destinés aux financeurs :

“ Pour le montage des projets, on a des gens dans l’association qui ont fait des diplômes professionnels, qui connaissent tous les rouages donc il y pas d’incident de ce côté-là. ” (idem, entretien 21)

Forte de ces 320 adhérents, “ âgés de 25 à 80 ans ”, “ Dimanche matin Doucettes ” a su se ménager des soutiens divers et variés, illustrant la diffusion et la popularité croissante dans les pratiques institutionnelles de “ l’association de quartier ”, à la fois objet et acteur des politiques publiques. Paradoxalement, il n’est guère que le Contrat de ville pour rester sceptique sur son “ rôle de quartier ”. L’importance des activités à but lucratif (sous-location de la salle, vente de produits, bar), le fait “ d’essayer de faire jouer ses relations en mairie ”, posent encore quelques questions aux chefs de projet.

La relation aux institutions - entre la négociation politique et la méthode de projet -, son mode de financement combinant des ressources propres au sponsoring privé et à la

subvention publique, la référence volontairement discrète et atténuée, mais qui masque des rapports privilégiés à la collectivité ethnique, font de “ Dimanche matin Doucettes ” un produit hybride, à mi-chemin entre la convivialité communautaire et le *volontariat local*. Son parcours met en évidence l'évolution des projets associatifs, sous l'influence d'une offre institutionnelle de “ participation ” et de “ développement ”, mais aussi les limites du paradigme de la séparation privé/public comme mode de compréhension et de gestion privilégié de ces actions.

Un autre exemple nous est donné par les associations de jeunes “ Beurs ”. Comme le montrait l'expérience d’“ En marche ”, ces associations ont beau se dire “ laïques ”, “ universalistes ” et “ républicaines ”, une étiquette ethnique leur colle à la peau, pour le meilleur et pour le pire. Le fait réel ou supposé d'entretenir des relations privilégiées avec des populations caractérisées par leurs origines est ici l'objet d'interprétations contradictoires, négatives ou positives, au gré des circonstances. Naturellement, c'est tout d'abord un prétexte à suspicion - l'universalité, l'ouverture à tous seraient une “ façade ”, “ une voie officielle ” imposée par les institutions ; “ derrière ”, ce sont bien les intérêts d'un groupe particulier qui s'expriment à travers la mobilisation associative :

“ “ En marche ” c'est une association faite par un petit groupe de Marocains, qui à 90% touche des petits Marocains pour du soutien scolaire, mais, en façade, ne se définissent pas comme tels - ce sont les enfants du quartier ” - explique un employé municipal (entretien 3)

“ Ils se revendiquent laïcs, demandent de l'intégration, mais de fait c'est un réseau ... ” - renchérit son collègue (entretien 8)

“ Ce n'est pas qu'ils sont identifiés comme ... ce sont de jeunes Marocains et les méthodes d'enseignement, c'est à la traditionnelle, les enfants se prennent des coups... Je ne doute pas de la bonne foi du président, mais il a été pris dedans... lui, étant Marocain, sa famille étant proche des familles marocaines...” - commente-t-on en mairie.

Mais la méfiance exprimée à l'égard de ces associations n'est finalement qu'une parenthèse vite refermée, tant elles bénéficient de l'estime et du soutien des pouvoirs publics. C'est donc une interprétation essentiellement positive de leur relation à l'immigration qui va prévaloir dans le discours et les représentations. Les associations deviennent alors l'exemple et l'expression d'une “ intégration réussie ” :

“ M. B., le responsable du Boxing club, c'est quelqu'un qui est issu de la très vieille immigration [maghrébine]. J'étais gamin quand sa maman nous amenait à voir le maire ... il est de la troisième génération, je crois...”

Il ne dit pas qu'il s'adresse aux Maghrébins alors qu'il y a dans l'association 90% de personnes d'origine maghrébine dont le président, parmi d'autres. Dans le sport - le foot, la boxe - vous retrouverez partout ces communautés-la, ce sont leur sports favoris.

Les jeunes dont il s'occupe, ce sont des jeunes qui sont nés en France, qui sont Français et qui se trouvent un peu au carrefour de deux cultures où leurs parents sont venus dans un pays désœuvrés, illettrés, pauvres avec un passé historique lourd. Ces jeunes se sont alors cherchés eux-mêmes, certains se sont trouvés et se sont valorisés. Ils ont vraiment fait un beau travail sur eux-mêmes, dans leur culture, par leur culture. Ils disent maintenant aux autres "on n'est pas moins hommes que vous, notre culture n'est pas diminuée par rapport à la vôtre, notre religion n'est pas comme vous l'avez toujours dit contre les femmes, contre ceci, contre cela."

A un moment donné ces jeunes étaient démunis de moyens d'expression, ils avaient pas le mot pour exprimer leurs émotions et se sont renfermés sur eux-mêmes; ils n'avaient pas d'autre choix que de vouloir s'imposer à l'autre; ils n'étaient pas rassurés, ils avaient peur de l'extérieur et en cherchant à se regrouper, ils ont souffert d'une image d'agresseur. La société n'a rien fait pour les rassurer. Le discours sur l'immigration ne les concerne pas, ils ne sont pas des immigrés. Dans ces attroupements, ils étaient victimes de la délinquance, de la drogue - on les utilisait à la fois en tant que dealers et pour la consommation - et maintenant, ils ont ces créneaux sportifs, associatifs, parfois religieux - qui leur permettent de faire ce travail sur soi. Monsieur B. a beaucoup travaillé dans ce sens, d'un appel civique..." (employé Ville, entretien 3).

C'est aussi pour donner l'exemple d'une intégration réussie que la Maire citera "En marche" au consul marocain en visite dans la ville et l'invitera à rencontrer l'association. Si l'idée de travailler avec les autorités des pays d'origine ne séduit pas les responsables, ils ne sont pas toutefois les derniers à entretenir une certaine ambiguïté sur le fond de leur engagement. Ainsi, "En Marche" était portée signataire - il semblerait, à son insu - d'une demande adressée à la Ville par un "collectif d'associations musulmanes" pour la mise à disposition, pendant les fêtes du Ramadan, du gymnase municipal, habituellement confié à l'association religieuse El Hayat, dont il a été déjà question. "L'Office de protection des enfants arabes", c'est ainsi que sur le mode de la plaisanterie le responsable de "Enfance et Education 95" nomme son association. De profil sensiblement similaire à celui de "En marche", "Enfance et Education 95" est un autre partenaire privilégié du développement social à Garges. Sise en face de "l'Office de protection des enfants juifs", elle accueille un

public d'enfants du quartier Nord où sont logés l'essentiel des populations de l'immigration maghrébine.

Dans une ville où cohabiteraient quelques "60 ethnies", les catégories ethniques forment les bases d'un langage commun, d'une connaissance pratique de la vie de tous les jours et des relations sociales. Aussi, revêtir une identité ethnique est pour les associations locales, de façon compréhensible, un moyen de visibilité et de mobilisation. Paradoxalement, c'est aussi un atout devant les "partenaires": la "proximité" entretenue avec les populations immigrées est aux yeux des financeurs un facteur de "légitimité" de l'association, un gage de la réussite de son action. Pour les institutions non plus, l'ambiguïté n'est donc pas dénuée de sens: d'une part, elles encouragent clairement - quand elles n'en font pas la condition explicite de leur soutien - l'action en faveur de "l'intégration républicaine"; d'autre part, leur intérêt pour ce qui est communément appelé "la deuxième génération" ne se dément pas. Dès les années 1980, les "jeunes issus de l'immigration" deviennent en effet un "public prioritaire" des politiques d'intégration. Leurs associations bénéficient également d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Au fil des circulaires ministérielles, des études dont ils sont l'objet, le vocable "issu de l'immigration" s'impose pour les caractériser. Leur lien avec l'immigration semble à tel point évident, qu'il n'est guère de rapport sur le mouvement associatif immigré, développé à suite de la loi de 1981, qui ne fasse pas dans son échantillon d'enquête la part belle aux "associations de jeunes". Ils ont beau être Français, se dire "républicains" et faire du soutien scolaire pour les enfants du quartier, à l'exception de toute action d'expression ou de défense culturelle, ils ne continuent pas moins à porter la marque de leur particularité.

Comment interpréter cette visibilité sociale persistante dans un cadre politique qui en refuse hautement le principe. En instituant les jeunes en objet de ses politiques, l'Etat a été des premiers à déroger aux règles d'universalité de son action. Alors que la République ne reconnaît pas l'origine et ignore l'ethnicité, cette action a eu pour corollaire de renvoyer ces populations à l'immigration, qu'elle ait concerné leurs parents ou leurs grands-parents. "Issu de l'immigration" est devenu un terme consacré pour parler des descendants d'immigrés maghrébins, que ce soit dans les cabinets ministériels, le champ académique, à la télévision ou le débat public. L'idée de l'exemplarité de l'immigration maghrébine - au demeurant trop rarement explicitée - offre une justification politique, voire scientifique de cet amalgame. Par-delà les effets pervers inhérents à toute intervention sociale (de stigmatisation et de marquage de populations cibles qu'elle cherche à prendre en charge), il cache la persistance de traitements d'exception, qui renvoient aux logiques de l'administration coloniale. C'est ainsi que renvoyer à leurs origines des individus qui se définissent avant tout par leur engagement civique et citoyen, n'est aujourd'hui choquant pour personne et qu'aussi bien

les institutions que les jeunes, eux-mêmes, peuvent trouver dans cette situation des ressources à valoriser. Tout se passe comme si l'idéal de l'émancipation citoyenne fonctionnait pour certains mieux que pour d'autres.

Ces analyses font apparaître les limites de la rationalisation des actions associatives en référence au paradigme de la séparation entre " privé " et " public ", proposé par la pensée libérale. Elles sont parallèles aux critiques adressées à la citoyenneté " classique ", c'est-à-dire formelle et nationale. A l'épreuve des pratiques sociales, l'abstraction du citoyen, tout comme celle qui lui est subséquente de la coupure entre un domaine "privé" et un autre "public" révèlent tensions et contradictions : l'espace politique et démocratique de la vie commune reste empreint de la culture majoritaire ; refoulées " au privé ", les cultures particulières sont infériorisées, folklorisées, marginalisées. Ce sont parmi d'autres ces insuffisances du libéralisme politique que pointe la critique communautarienne. La recherche dans les sociétés contemporaines de " citoyennetés nouvelles " – *démocratique, participative, locale* – porteuses, comme j'essaye de l'explorer dans ce travail, d'un rapport renouvelé à la diversité, se propose d'y apporter des réponses.

2. L'ethnique au nom de l'intégration - une synthèse imparfaite

Joindre ethnicité et action publique, telle la tâche difficile de ceux qui souhaitent être reconnus dans, et non " par-delà " leur différence. Les allégeances à une citoyenneté *participative* et *locale*, promue par les politiques urbaines, leur ouvriront la voie à la recherche d'une nouvelle relation entre identité particulière et " vivre ensemble ". Encadrée par un travail politique et professionnel, elle débouche comme j'ai tenté de le montrer au chapitre précédent, sur l'idée de l'identité ethnique comme moyen au service de l'intégration ; de l'appartenance particulière comme instrument de l'action publique, puisque l'assumer, la développer, la valoriser permettra à l'individu de mieux participer à la société.

L'idée n'est pourtant pas nouvelle. C'est le sens nous l'avons vu du " paradoxe ethnique " mis en évidence par les sociologues de l'Ecole de Chicago à qui les autorités américaines demandèrent, dans une situation de conflits mondiaux, quelle serait l'allégeance nationale des populations à trait d'union, socialisées essentiellement dans les structures séparées de leur communauté. Pour R.E. Park, les immigrants étaient bien des citoyens américains, car ils participaient et qu'est citoyen américain celui, avant tout, qui participe. La participation des migrants aux " structures séparées " de leur communauté n'avait de sens que mise en relation avec des valeurs universellement partagées dans la société

américaine— la réussite économique, le développement personnel, la promotion sociale - dont elle était censée favoriser l'accomplissement⁴⁸¹. C'est en quoi il y vit " un paradoxe ".

En référence aux travaux de l'Ecole de Chicago, des travaux français ont également argumenté, à contre-courant de l'idéologie officielle, en faveur des communautés de l'immigration : la collectivité ethnique étant pour les immigrés le premier lieu de socialisation et d'apprentissage dans le nouveau pays, la conforter, c'est leur donner des moyens supplémentaires pour réussir leur intégration. En cohérence avec son rôle d'animateur et de promoteur des politiques d'intégration, le FAS a été sensible à cette approche. Avec la Politique de la ville, elle va toutefois trouver une légitimité qui semble lui faire défaut auparavant ou acquérir, à tout le moins, une portée nouvelle et plus importante. D'une part, l'intérêt pour la mobilisation et l'action collective des migrants se conforme au modèle de " l'intégration citoyenne ", lorsque celle-ci est réinterprétée de manière privilégiée en termes de participation et de lien social. D'autre part, pris dans une stratégie globale de collaboration avec la société civile, cet intérêt ne fait plus référence à un traitement spécifique réservé aux seuls immigrés et, jusqu'à un certain point, contradictoire avec les principes revendiqués. Comme je le suggérais dans la première partie de ce travail, dans la logique du DSU, le soutien aux organisations des migrants, facteur de la remobilisation collective des " quartiers ", s'autonomise de la problématique migratoire, synonyme de querelles et de luttes politiques, de prudence. Banalisé, il peut en quelque sorte diffuser dans les pratiques institutionnelles dites de " droit commun ", même s'il s'agit ici d'un droit commun " exceptionnel " qui est celui de la Politique de la ville.

Quelles sont les associations qui adhèrent à l'équation proposée ainsi entre identité particulière et participation, ethnicité et action publique ? Sur quelles représentations de l'altérité se fondent les projets associatifs ? Quels sont l'intervention et le soutien publics en leur direction ? – ce sont les questions auxquelles j'essaierais d'apporter un éclairage dans les pages suivantes. Au regard des données d'enquête, un profil sommaire de ces associations peut être d'ores et déjà tracé : ce sont, dans la très grande majorité, des associations de migrants et non de descendants, issues de migrations récentes – africaine, maghrébine, asiatique – dont les membres sont concernés par les problèmes sociaux attribués aux banlieues en général, tels le chômage, la pauvreté, l'exclusion, et aux immigrés en particulier. De création relativement récente, elles sont toutes en quête de développement, faisant appel au financement public, qu'il soit local, national ou du pays d'origine, et combinant pour cela divers rôles et niveaux d'action. Enfin, par-delà ce portrait schématique, ce qui marque est leur diversité, tant du point de vue des origines, que de

⁴⁸¹Park Robert E., Miller Herbert A., *Old World Traits Transplanted*, op.cit. ; Park Robert E., *The immigrant press and its control*, op.cit.

l'histoire de leur création, de la personnalité de leurs leaders, des actions mises en place. Aussi, pour en rendre compte dans le détail, commençons par ce qui fait leur ressemblance, à savoir l'ambition de résoudre par leurs propres moyens les problèmes dont souffrent les quartiers en général et les immigrés, leur public, en particulier.

Les associations dont il est question ici portent un projet ethnique ou national clairement identifié et identifiable : leurs appellations sont explicites – “ Garges Tamoul Welfare ”, “ Amicale des Tunisiens ”, “ Amicale des Travailleurs Turcs ”, “ Association pour la promotion de l'Outremer ”, “ Association de parents africains ”, “ Association pour la solidarité franco-africaine ”, parmi d'autres. “ Le travail identitaire ”, pour reprendre l'expression d'une des personnes interrogées, occupe une place importante dans leurs activités grâce à l'enseignement des religions et des langues des pays d'origine, la célébration des fêtes traditionnelles, etc. Mais en plus de cette dimension, ces associations nourrissent également l'ambition de mener une action sociale au bénéfice de leurs compatriotes. Comme j'ai tenté de le montrer au chapitre précédent, sous l'influence de facteurs divers – internes, comme le renouvellement générationnel dans l'association ou externes, comme l'offre publique – un certain nombre d'organisations de migrants font évoluer leur rôle social d'un système informel d'entraide et de solidarité communautaire, vers la volonté exprimée de mener une action publique “ d'intégration ” aux côtés de l'Etat. C'est précisément le cas de celles auxquelles je souhaiterais m'intéresser ici.

Leur visée sociale dépasse en effet la simple distribution de services aux adhérents et sympathisants (comme cela pouvait être le cas des associations portugaises étudiées plus haut), pour devenir la volonté exprimée de suppléer aux interventions des pouvoirs publics dans la lutte contre des problèmes sociétaux globaux, comme le chômage, la délinquance, l'exclusion. Après les associations laïques et républicaines des jeunes, elles offrent donc une autre figure du *volontariat local*, levier d'action des politiques urbaines, non dénuée d'originalité. En effet, ces associations que je qualifierais “ d'ethniques ” se rapprochent des “ partenaires ”- type du DSU dont ils souhaitent capter les financements : associations d'habitants, “ issues des quartiers ”, elles partagent le “ diagnostic ” des agents des politiques urbaines sur les causes du mal-vivre et les moyens à mettre en œuvre pour le combattre ; leurs projets se coulent volontiers dans les logiques institutionnelles et leurs arguments se font l'écho de la rhétorique de la mobilisation, de l'auto-prise en charge et de l'initiative individuelle. Mais à la différence des associations de jeunes décrites plus haut, elles ne vont pas jusqu'au bout des logiques développementistes. Si elles se disent prêtes à “ ouvrir ” leurs activités aux “ habitants du quartier ”, l'identité ethnique, la collectivité migratoire demeurent pour les responsables et adhérents un élément essentiel d'identification et d'action collective. Pour y rester fidèles, ces associations doivent donc

inventer des moyens leur permettant de combiner ethnicité et volontariat local. Comme j'essayerai de le montrer ci-dessous, cette synthèse se fait plus aisément dans les discours et les représentations ; dans les pratiques, en lieu et place de la dialectique recherchée, c'est de nouveau le principe de coupure qui semble l'emporter, cette fois administrativement recréé à l'intérieur même du fonctionnement associatif, retranchant l'aspect communautaire de celui d'action publique.

2-1. Les représentations de l'ethnicité au service du vivre-ensemble

Dans les discours des responsables associatifs tout d'abord, une première manière de représenter l'ethnicité comme moyen au service de la société locale, s'enracine dans une réflexion d'ordre psychologique sur l'individu au " carrefour de deux cultures ", " entre deux chaises ", " sans repères ", qu'il s'agit de " stabiliser dans sa tête ", pour qu'il puisse pleinement participer à la société française :

" Vous savez, il s'agit de sortir les jeunes de la délinquance parce que Garges est une ville difficile. Il ne faut pas que les jeunes dérapent dans la délinquance. Les protéger, c'est notre but principal : les attacher à leurs origines, à leurs traditions, à leur culture... Parce qu'ils sont peut-être Français, mais ils s'appellent Mohamed ... et dans la tête, c'est pas ça... Quand ils rentrent au pays, ils ne connaissent pas la langue, n'ont pas d'amis, leurs amis sont en France... Comment dire : il ne sait pas où il est, il est perdu. Nous, la première génération, nous avons vécu là-bas, nous avons des amis, de la famille, nous savons d'où nous venons. Tandis qu'eux, même leur famille, ils ne la connaissent pas et pour eux c'est un problème. Ils sont perdus dans leur tête, moralement, ils ne sont pas bien. Ils ne savent pas s'ils sont français ou tunisiens, entre deux.

*Connaître leurs origines : ils peuvent se dire, " voilà je suis en France, mon père est venu en France... ". Ils ne se considèrent pas comme immigrés, mais ... **ils sont intégrés** (connotation négative). Ils sont français et en même temps tunisiens - comme ça ils savent que là où ils iront, ils seront les bienvenus, ils se sentiront chez eux, en France, comme en Tunisie. Il faut leur faire sentir ça, c'est essentiel... Et là, ils peuvent penser à l'avenir, faire des projets, ils sont bien dans leur peau ... L'arabe, c'est aussi un acquis pour eux, un atout. S'ils ont l'occasion, par exemple, de se rendre pour leur travail au Moyen Orient, ils ne seront pas perdus, non plus. "*- explique le président de l'Amicale des Tunisiens de Garges, qui propose à ses adhérents des activités multiples, " culturelles, sociales, sportives " dont des galas, des sorties familiales, du

soutien scolaire, des cours d'arabe pour les jeunes ainsi que, plus récemment, un séjour touristique au pays organisé avec le concours des autorités tunisiennes (entretien 24).

Une vision similaire est dépeinte par le président de l'association pour la promotion de l'Outremer (APPOM) de Garges :

“ Les premières générations des migrants d'Outremer sont arrivées en France dans les années 1950-60 et se sont implantées ici, leurs enfants sont nés ici. Nous avons donc des enfants qui se trouvent dans une culture tout à fait différente de celle des parents, puisque la culture d'Outremer n'est pas suffisamment développée sur le plan hexagonal. Faire cette promotion et ce développement culturel qui permettrait de mieux faire connaître notre culture dans sa spécificité et de débloquer la communication – c'est l'objectif de notre association. Cela permettrait aux jeunes d'avoir davantage de repères, de modifier, d'améliorer leurs attitudes et comportements, d'un côté, comme de l'autre, donc dans la vie commune, la vie de la cité. C'est la nation française de demain et il faut la préparer ... c'est surtout ça qui est prévu dans l'objet de l'association.

*Les parents sont venus en France avec l'idée de retourner, à la retraite ou à la mutation, même si on sait que la mutation est très difficile ... Leur tête se trouve là-bas et le corps, ici donc ça fait un déséquilibre. Ce déséquilibre empêche les parents, inconsciemment, de mener leur vie ici en participant pleinement à la vie de cité, la vie de l'immeuble, à l'école etc. Donc, c'est ça le but de l'association, psychologiquement, à travers des débats, des conférences, des manifestations..., il s'agit de déployer des stratégies pour débloquer la communication, pour modifier, améliorer, **stabiliser** les comportements...*

Parmi les jeunes que nous rencontrons, beaucoup ont réussi à se stabiliser, c'est-à-dire dans leur tête. Ils assument leur identité sans tracas, sans souci. La couleur de la peau, on dit qu'il n'y a pas ce problème en France comme dans d'autres pays, mais il y a ce problème en France et puisqu'il existe il faut le mettre sur la table...

*(Notre but est de) permettre aux gens d'Outremer d'être bien, d'assumer, **de mettre la tête ici**⁴⁸². Parce que tout est lié dans ce domaine - il y a un petit pourcentage qui arrive à prendre des initiatives, mais c'est quand même la masse qui ne suit pas. A cause de ces désagréments - la déstabilisation, le manque de repères - **la vie de la cité** ne se fait pas. Et les statistiques montrent qu'à 90% cela est vrai aussi pour les enfants qui **participent** très peu... Les activités principales que nous organisons donc*

⁴⁸² Les phrases en gras de cet extrait sont soulignées par moi.

mettent l'accent sur la participation, la citoyenneté, la vie de la cité, dans un objectif pédagogique très fort ... de modifier les mentalités, de la mentalité d'employé à celle d'entreprendre, de participer, de créer, de prendre des initiatives. A Garges, les nouvelles générations sont des générations d'assistés et la ville ne peut plus être gérée ...

Il y a un mal vivre auquel nous apportons des réponses... ” - témoigne le président de l'APPOM, section locale d'une association nationale qui se destine à l'organisation de manifestations culturelles, de débats, à l'origine, par exemple, d'une exposition en mairie de Garges consacrée aux 150 ans de l'abolition de l'esclavage (entretien 23).

Ces témoignages qui peuvent prêter à l'ironie font pourtant sens dans la pratique professionnelle. A suivre Denise Helly, c'est sur l'invocation précisément des thèses psychologiques de l'individu “ au carrefour de deux cultures ” que c'est appuyé, au cours des années 1980, le déploiement de l'action multiculturelle au Canada⁴⁸³. En France, ces idées font écho à la notion “ d'interculturel ”, présentée dans un chapitre précédent, développée dans le travail social, mais portée aussi par la psychologie, les sciences de la santé et de l'éducation.

C'est toutefois selon une autre logique que le contrat de ville, dont le FAS qui considère aujourd'hui avec suspicion les approches psychologiques, vont se les approprier. Né sur la scène d'émeutes urbaines, d'une préoccupation de paix sociale, le DSU a fait de la prévention un de ses objectifs essentiels. Il a notamment popularisé et mis en pratique à grande échelle l'idée inventée par le travail social d'une “ prévention par les loisirs ”. A travers des dispositifs spécifiques comme “ VVV ” (Ville Vie Vacances) ou des projets d'animation dans les quartiers, les politiques urbaines cherchent à prévenir les comportements anormaux, source de tensions et de violence par la “ création de lien social ”, ou plus simplement par l'occupation. C'est dans le prolongement de cette logique que les responsables associatifs vont essayer de construire leurs arguments. En effet, du moment où on fait de la prévention par le ski, les vacances ou le dessin, pourquoi ne pas en faire par l'ethnicité, qui est à la fois sport, culture et loisir ? Les cultures d'origine deviennent ainsi, à leur tour, une mesure de prévention, facteur de paix sociale dans les quartiers, un nouvel élément des “ régulations sociales ” de proximité ou “ protections rapprochées ”, rempart contre la déviance pour des “ individus désaffiliés ”⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Helly Denise, “ Primauté des droits ou cohésion sociale. Les limites du multiculturalisme canadien 1971-1999 ”, *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Actes du colloque de Cerisy, *op.cit.*

⁴⁸⁴ Cf. ici les travaux de Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op.cit.* ; *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, *op.cit.*

Comme le montre l'extrait d'entretien suivant, ce raisonnement est volontiers tenu par les responsables associatifs qui y voient une reconnaissance de leur légitimité dans la ville et de leur autorité vis-à-vis des compatriotes :

“ L'autre jour, j'ai vu un petit Turc voler des cassettes dans ma voiture - ses parents ne s'occupent pas assez de lui ... Alors, je l'ai pris par la main, je l'ai amené dans l'équipe de foot (de l'association) ... Personnellement, ce qui m'intéresse c'est la jeunesse ; je ne veux pas qu'elle traîne dans des milieux indésirables ”- explique un des responsables de l'amicale des travailleurs turcs de Garges. (entretien 18)

“ C'est la religion ou la délinquance ” - tels sont parfois les arguments-choc des associations religieuses, désireuses d'asseoir leur légitimité dans la ville, parmi les autres associations locales.

Ces justifications proposées ou empruntées par les associations illustrent les efforts déployés par leurs responsables, en quête de développement et de reconnaissance, pour s'inscrire de manière légitime dans un espace politique et social, local. Comment seront-elles reçues par les agents des politiques urbaines ? Pour les professionnels, comme j'ai tenté de le montrer au chapitre précédent, “ le travail identitaire ” mené par les associations des migrants n'est pas en définitive et sur le plan des principes exclu des interventions du contrat de ville :

“ Ce n'est pas tranché ... ” ; “ il y a débat là-dessus, tant au niveau politique que Politique de la ville... ” ; “ tout dépend comment c'est fait. ” - expliquent les chefs de projet. (entretien 7)

La métaphore des “ passerelles ” est souvent employée pour illustrer les usages des identités qu'ils recherchent et souhaitent valoriser. La philosophie de ces pratiques est au fond très similaire à celle qu'exposent les leaders associatifs :

“ En contribuant à rendre les immigrés à l'aise avec eux-mêmes, nous construirons d'autant mieux une relation positive entre eux et l'ensemble de la société ”.

C'est le thème de la “ mémoire ”, entré depuis quelques années dans les préoccupations de la Politique de la ville, qui organise le plus souvent ces innovations. Il s'inscrit, lui-même, dans une réflexion plus vaste, portée aussi bien par la recherche que par des approches politiques et institutionnelles, autour de l'idée d'une “ démocratie culturelle ”.

Prenant acte des limites du principe de démocratisation de la culture⁴⁸⁵, objet traditionnel des politiques publiques, c'est désormais à la promotion des principes d'une

⁴⁸⁵ Donnat Olivier, “ Démocratisation culturelle : la fin d'un mythe ? ”, *Esprit*, 1991, pp. 65-82.

“ démocratie culturelle ” que ces dernières s’attachent en particulier. Avec l’idée de “ démocratie culturelle ” comme principe d’action, le Ministère de la culture et son administration ont vu, depuis 2000, leur place dans la Politique de la ville renforcée : “ culture pour la ville – cultures de la ville ”, ainsi s’intitule le “ volet culturel ” spécifique, dont doivent se doter désormais les contrats de ville⁴⁸⁶. Au coeur de son action – “ un double objectif de démocratisation et de démocratie culturelle ” :

*“ Démocratiser l’accès à la connaissance et aux œuvres est une nécessité évidente. (...) Mais cet objectif doit se conjuguer avec le souci permanent de construire une démocratie culturelle, fondée sur la valorisation des savoir-faire des populations, la participation plus active et autonome de chaque citoyen, la création partagée avec les artistes. (...) Réfléchir aux conditions de mise en œuvre de la démocratie culturelle, c’est réfléchir aux notions d’identité et d’altérité, de diversité et de pluralité, de mixité et de métissage, de mémoire individuelle et de patrimoine commun, mais c’est aussi, à travers cette **ouverture**⁴⁸⁷, enrichir et fortifier l’unité de la République. ”⁴⁸⁸*

*“ Le pluralisme culturel est devenu le défi majeur, l’horizon de la politique culturelle de notre pays. Le champ artistique, comme la totalité des activités humaines et des secteurs de la société, est confronté à cet impératif démocratique (...) Sans doute faut-il mesurer toute la distance qui nous sépare encore de cet objectif. Non pas pour s’en affliger, mais pour en finir, une fois pour toutes, avec des représentations réductrices, parfois mutilantes. Il en va ainsi de la belle idée d’égalité culturelle. L’accès de tous à la culture n’en épuise ni le sens, ni la portée. **C’est désormais l’égalité des expressions culturelles** qu’il s’agit de promouvoir concrètement et durablement. A cet égard, la société française doit, comme chacun sait, une part essentielle de sa pluralité culturelle aux migrations qui ont enrichi toutes les étapes de son histoire. Comment ne pas voir que cette contribution ne reçoit pas, en retour, la place qu’elle mérite ? (...) A cet égard, on sous-estime les dégâts induits par cette posture du refoulement. Car la reconnaissance de notre propre diversité culturelle ne relève pas avant tout d’un devoir moral de réciprocité. Elle est indispensable pour surmonter les principaux points de blocage de la société française. (...) Certes, les chemins à emprunter pour **promouvoir le pluralisme culturel** font débat. (...) ce débat, cette quête, sont souvent compromis par une approche simplificatrice, caricaturale. Celle qui préconise le respect des identités culturelles sur le mode de la juxtaposition, de la coexistence*

⁴⁸⁶ Circulaire du Ministre de la culture et de la communication/ Secrétaire d’Etat au patrimoine et à la décentralisation culturelle/ Ministre délégué à la ville du 19 juin 2000 “ Culture et Politique de la ville. Préparation et suivi des volets culture des contrats de ville : les conventions “ culture pour la ville- cultures des villes ” ”.

⁴⁸⁷ Les phrases en gras de cet extrait sont soulignées par moi.

⁴⁸⁸ Allocution de Madame Catherine Tasca, Ministre de la culture et de la communication, *Vers une démocratie culturelle ? Actes des ateliers de l’intégration locale*, 4 Octobre 2001, Lyon.

*silencieuse et muette. Ou, a contrario, celle qui encourage **l'intégration à marche forcée des singularités culturelles, dans un modèle universel aussi abstrait qu'inconsistant.** (...) Dès lors, les responsabilités qui incombent à l'espace public de la culture s'éclairent. Il ne s'agit pas tant de reconnaître la diversité culturelle. Elle est tout bonnement incontournable. Il s'agit de la faire respecter, de créer les conditions du dialogue interculturel; **de passer de la pluralité de fait au pluralisme de droit. Ce cap relève de la politique culturelle au sens le plus noble du terme.***⁴⁸⁹

“ Passer le cap de la pluralité de fait au pluralisme de droit ”, ainsi s'énonce le projet ambitieux de l'administration culturelle. A en croire ses agents, promouvoir “ l'expression des cultures d'origine des populations issues de l'immigration ”⁴⁹⁰ constitue désormais une priorité des politiques publiques. Lieu d'innovation constante, la Politique de la ville s'en ressent en premier : la moitié des 80 % de contrats signés en 2000 comportant un “ volet culturel spécifique ” auraient prévu des actions “ autour de la mémoire ” et de “ l'apport culturel des populations issues de l'immigration ”⁴⁹¹. Pour ses professionnels réunis lors des cinquièmes “ ateliers de l'intégration locale ”, consacrés en 2001 à “ la démocratie culturelle ” :

*“ Il y a urgence à faire évoluer les structures symboliques et politiques de la nation en vue d'approfondir la problématique de la démocratie, notamment dans sa dimension culturelle (...) les acteurs de l'intégration ne mettent pas en cause les fondements du modèle républicain français (...) ils souhaitent plutôt attirer l'attention des responsables institutionnels sur la nécessité de l'assouplir, de le rendre plus audacieux et réflexif, mettre en perspective sa mission historique sans rien cacher de ses limites et illusions.”*⁴⁹²

Pour ce faire, on retrouve réunis dans leurs préoccupations : la reconnaissance de courants artistiques émergents et la reconnaissance des cultures immigrées ; l'ouverture des institutions à leurs publics et la participation des habitants au “ projet culturel de leur cité ” ; “ la valorisation des mémoires immigrées ” et l'art, “ école de l'altérité ”, “ fabrique de lien social ”⁴⁹³. Dans l'ensemble de ces textes et des actions qui s'en inspirent, la confusion est volontaire entre “ la Culture ” - création et expression artistique – et “ les cultures ” anthropologiques des immigrés. Le rapprochement de ces notions soulève des questions de

⁴⁸⁹ Allocution de Michel Duffour, Secrétaire d'Etat au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle, *Vers une démocratie culturelle ? Actes des ateliers de l'intégration locale*, op.cit.

⁴⁹⁰ Circulaire du 19 juin 2000, op.cit.

⁴⁹¹ Allocution de Michel Duffour, op.cit.

⁴⁹² Saez Jean-Pierre, “ Synthèse des rapports d'ateliers ”, *Vers une démocratie culturelle ? Actes des ateliers de l'intégration locale*, op.cit.

fond pour le monde de la création artistique. Pour les “ cultures immigrées ”, il s’agit, plus pragmatiquement, d’une “ ouverture ”, pour reprendre le terme employé par la Ministre de la culture, pouvant déboucher sur des formes de prise en charge symbolique et matérielle. Il témoigne en tout état de cause de la recherche par les institutions d’un “ cadre ” permettant de mener une politique de reconnaissance dans une logique universaliste. Comme la politique sportive est aveugle aux origines de ces “ licenciés ”, couramment organisés par nationalités, “ la démocratie culturelle ” permet d’universaliser “ les cultures des immigrés ”. Elle peut donc devenir à ce titre un objet spécifique des politiques publiques là où l’immigration n’en forme que “ l’axe transversal ”.

Dans la Politique de la ville, la “ démocratie culturelle ” trouve la possibilité de “ développer des projets expérimentaux, risqués, innovants qui n’auraient que peu de chance d’aboutir avec le ministère de la culture pour seul interlocuteur ”⁴⁹⁴. Et pourtant – même s’il est trop tôt pour l’affirmer – “ l’ouverture ” incarnée par ces principes tarde à se concrétiser. D’une part, la contribution financière du Ministère de la culture à la Politique de la ville est faible⁴⁹⁵ – avant ces avancées récentes, la “ culture ” représente généralement dans les contrats de ville une catégorie d’action résiduelle, le plus souvent englobée dans “ sport, culture et loisirs ”. D’autre part, le programme des pouvoirs publics est de nouveau ambivalent : s’il s’agit de promouvoir “ les expressions des cultures d’origine des populations issues de l’immigration ”, c’est avant tout pour “ redonner à la ville son rôle de creuset et lui restituer sa capacité d’intégration en favorisant la mixité sociale ”⁴⁹⁶. Le terme “ d’interculturel ” est absent – on parle plus volontiers de “ perspective pluriculturelle ” – mais l’idée est bien là. C’est du “ dialogue ” et de “ la rencontre ” des “ cultures ” que naîtra cette mixité ; c’est donc à la création des conditions de cette “ rencontre ”, plutôt qu’à l’entretien de particularismes, que doit aller l’effort public. Pourtant, c’est bien pour la défense et la transmission de leurs spécificités que se mobilisent spontanément les populations immigrées. Faut-il s’étonner dès lors que de façon peu ou prou antidémocratique la “ promotion ” de leurs cultures va échoir aux professionnels, plus à même de prendre en compte ces idées de mixité ? Que feront-ils de différent par rapport à une gestion festive de l’ethnicité, déjà relevée, où “ les cultures ”, folklorisées, exsangues de généralisations, sont personnifiées par les chants et danses du pays, mises en scène dans le passage successif au podium ou encore un buffet international ?

⁴⁹³ *ibid.*

⁴⁹⁴ Saez Jean-Pierre, “ Synthèse des rapports d’ateliers ”, *Vers une démocratie culturelle ? Actes des ateliers de l’intégration locale*, *op.cit.*, p.7.

⁴⁹⁵ D’après “ le jaune ” budgétaire 2000, la contribution totale du ministère de la culture et de la communication dans le cadre de la Politique de la ville a été de 152 MF ; il est estimé à 160 MF pour 2001.

⁴⁹⁶ Circulaire du 19 juin 2000, *op.cit.*

A Garges-lès-Gonesse, le thème de la mémoire a alimenté dans les pratiques professionnelles du contrat de ville des discours et des représentations autour de l'idée de reconnaissance. Il a débouché de manière pragmatique sur la mise en place d'un service municipal des archives ou, plus artistique, sur la commande d'un livre sur l'histoire de la ville, ainsi que sur le projet du centre social de la CAF visant à "recueillir la mémoire des habitants pour des contes et légendes du monde". La mobilisation de la société civile pendant la quinzaine de la citoyenneté ayant pour thème, en 2000, "Identité et mémoire" a, quant à elle, vu la réunion des "partenaires" habituels du DSU – centres sociaux, associations spécialisées, parmi d'autres.

Résumer les questions de diversité par ces bricolages locaux des identités, c'est souvent les dépolitiser et en réduire considérablement les enjeux et la portée. De la promotion culturelle des immigrés⁴⁹⁷ à la promotion des cultures immigrées, en plus de deux décennies, les représentations ont certes évolué, mais les programmes qui s'en inspirent parfois moins. D'autant que pour l'heure, la démocratie culturelle semble une stratégie essentiellement discursive dans la rhétorique institutionnelle. Dans la pratique professionnelle, les solutions retenues sont davantage pragmatiques qu'idéologiques.

2-2. Pluralité *versus* synthèse

En effet, en dépit de la dialectique recherchée entre identité particulière et "vivre ensemble", les "partenaires" préfèrent fermer les yeux sur les projets ethniques et "communautaires" des organisations des migrants pour "les soutenir au titre de" – selon l'expression consacrée – activités sociales plus traditionnelles. C'est "au titre de" l'accompagnement administratif, l'aide aux devoirs ou la médiation scolaire que ces associations trouveront une place dans les dispositifs d'action publique. Pour les administrateurs du FAS, réunis en 2000 pour débattre de la difficulté de faire financer les "associations à base communautaire", financer des actions et non des structures "permet de sortir du faux problème qu'est le fait de savoir si une association est communautaire ou non". Car "c'est moins l'identité de la structure que les compétences mises en œuvre et les actions entreprises qui importent"⁴⁹⁸. Tout se passe comme si, à défaut de la dialectique recherchée, c'est de nouveau la coupure qui l'emporte, cette fois administrativement recréée, à l'intérieur du projet associatif, entre "le travail identitaire" qui demeure l'affaire privée de la communauté et son action sociale, agréée par les pouvoirs publics.

⁴⁹⁷ Dijoud Paul, "Communication sur la condition des travailleurs immigrés et la politique d'immigration", Conseil des ministres, 9 octobre 1974 voir aussi Dijoud Paul, "La politique d'immigration", *Droit social*, n° 5, mai 1976

⁴⁹⁸ Compte rendu de la réunion du groupe de travail administrateurs/action sociale du 20 octobre 2000 – document interne

Pluralité, multiplication des références, des “ partenariats ” et des niveaux d’action, telle est alors la stratégie de développement qui s’offre à ces associations. Leur capacité d’autofinancement est faible – le paiement des cotisations par les adhérents (peu nombreux) est aléatoire ; les festivités, source d’argent importante, ne sont pas nécessairement dans leurs cordes ou ne rencontrent pas un public ; enfin les dons des fidèles, même les plus démunis, qu’est capable de susciter un projet religieux, par exemple, sont rares lorsqu’il s’agit de soutenir une action, somme toute assez particulière et individuelle, que la référence à la communauté n’arrive pas à complètement légitimer. Fortement dépendantes donc de l’aide publique, ces associations sont obligées de faire “ le grand écart ” entre les divers aspects de leur travail – l’identité culturelle et l’action de quartier, le “ local ” et “ l’international ” - pour pallier la rareté des ressources qui s’offrent à elles et éviter le dépérissement d’un projet, souvent éphémère, qui est au fond celui de donner sens à l’épreuve migratoire.

La dizaine d’associations rencontrées dans l’enquête qui sont l’objet du présent chapitre combinaient en effet toutes à leurs actions “ locales ”, une préoccupation internationale, voire transnationale. Ce pouvaient être des efforts de sensibilisation et d’information de l’opinion publique sur la situation du pays d’origine, comme ceux que déployait “ Garges Tamoul Welfare ” en collaboration avec d’autres associations de la “ diaspora ”, installées en Grande Bretagne ou au Canada. Ce sont aussi les projets d’aide humanitaire que nourrit l’association “ de solidarité et d’entraide franco-africaine ” “ BOKE ”, désireuse d’envoyer dans les villages africains des médicaments, des livres et des jouets pour les enfants. C’est enfin la fonction de représentation officielle que remplissent les amicales vis-à-vis des pays d’origine. La combinaison de fonctions “ locales ” et “ internationales ” est dans chacun des cas plus ou moins évidente. Typiquement, c’est la gestion de la relation au pays d’origine qui est la préoccupation première des associations de migrants, avant même celle de la défense et de la transmission culturelles, fruit au contraire de l’enracinement dans le nouveau pays. L’émergence de la problématique “ locale ” est de ce point de vue intéressante à étudier.

Elle est tout d’abord “ logique ”. En effet, pour les associations constituées sur l’idée de représenter les intérêts d’un groupe particulier, le critère résidentiel vient facilement relayer celui de l’origine, car c’est dans la ville, par la ségrégation urbaine que la communauté des migrants prend corps et forme. L’association tamoule fut créée en 1992, suite à des problèmes de vol et d’agression dont étaient victimes les ressortissants tamouls regroupés sur un ensemble de copropriétés dans un quartier de la ville. Son premier objectif était “ la sécurité de la population vivant à Garges ”. A la faveur de l’action de son responsable,

l'association évolua ensuite vers une dimension plus sociale, au profit des familles tamoules installées dans la ville.

Les caractéristiques du public associatif commandent aussi ces évolutions – la fragilité des populations en question fait ressentir le besoin de ces solidarités immédiates, “ de proximité ”. La collecte de meubles et de vêtements pour aider à l'installation des familles africaines est pour l'association BOKE une nécessité, “ une chaîne de solidarité ”, avant d'être un projet associatif.

Dans d'autre cas, tel que celui des amicales, relais traditionnels des autorités des pays d'origine, la conversion à l'activisme local est plus frappante. Les exemples déjà commentés de l'amicale des Tunisiens et de l'amicale des travailleurs turcs de Garges en sont l'illustration. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte pour expliquer ces phénomènes, lorsqu'ils se produisent ou lorsqu'ils ne se produisent pas, comme dans le cas notoire de l'Amicale des Algériens de France qui, aussi bien à Vitry qu'à Garges, demeure très éloignée des “ dynamiques locales ” et n'a pas souhaité répondre à l'enquête. En font partie le renouvellement générationnel au sein de l'association, dont celui des responsables, l'évolution des rapports avec le pays d'origine, éventuellement ses stratégies revues à la baisse pour “ diasporiser ” les émigrés, enfin, le plus important pour notre propos, le rôle d'entraînement joué par les politiques publiques en France. C'est peut-être dans le cas des associations villageoises africaines que ce dernier facteur est apparu avec le plus de clarté.

Comme cela a été déjà souligné, les migrants africains s'organisent souvent en premier lieu pour apporter une aide aux villages d'origine. Mais leurs projets de coopération soumis aux pouvoirs publics ont rarement des chances d'aboutir. Les villes n'ont pas toutes les moyens ou la volonté politique d'entreprendre des actions de “ solidarité internationale ” et lorsqu'elles s'y décident, leur soutien est sélectif. L'aide d'Etat à la coopération, même décentralisée, est quant à elle essentiellement captée par des ONG ou d'autres “ opérateurs ” confirmés, et ne profite qu'exceptionnellement aux associations de migrants. Enfin le contrat de ville, “ ne finance pas à l'international ” - l'association “ 4 villages pour l'Afrique ”, récemment créée à Garges qui s'y adressa en premier en fut aussitôt réorientée.

Confrontées à ce “ marché de la subvention ”, les associations vont comprendre, parfois avec l'aide des leurs interlocuteurs institutionnels qui ne souhaitent pas les perdre comme “ partenaires ”, que pour être candidates au soutien public il faut faire “ du local ” :

“ Pour la mise à disposition de la salle, nous avons fait une demande écrite à la mairie qui nous a répondu positivement. Nous avons aussi une toute petite subvention (<1000 F/an) par la ville et on aimerait que ça grossisse... Ce qu'on aimerait faire, c'est une sorte de jumelage entre notre quartier (un bourg au Cameroun) et le quartier de la Muette (à Garges) ; nous participerons activement à tout ce qu'ils font et, en retour,

eux ... Il y a beaucoup de fêtes ici, beaucoup d'animations, des ateliers de peinture, de couture, des réunions de quartier, beaucoup de choses ... - explique la présidente de l'association " Bana Bandjo " qui pourtant n'est que domiciliée à Garges, ses adhérents venant de toute la région parisienne. (entretien 29)

Prises entre le " local " et le " global ", les associations des migrants ont aussi à faire avec " le social " et " le culturel ". Comme je le suggérais plus haut, la mise en relation étant pour l'heure une stratégie essentiellement discursive, c'est bien " au titre du social " qu'elles seront le plus souvent considérées comme éligibles au soutien public, l'aide aux devoirs pour les enfants du quartier étant le premier moyen et le plus sûr, de se faire connaître et reconnaître par les institutions. Tout en faisant du soutien scolaire, ces associations n'abandonnent pas pour autant le " travail identitaire ", de défense et de transmission culturelles, au centre de leurs préoccupations – enseignement linguistique et religieux, essentiellement pour les enfants, parfois pour les adultes (les femmes), célébrations des fêtes du pays sont au programme. Il s'ajoute à cette pluralité de préoccupations et de niveaux d'action, celle des interlocuteurs et des programmes. Encouragées le plus souvent par des " aides au démarrage ", les associations sont obligées de multiplier les " partenariats " pour pallier le peu de moyens qu'ils produisent.

Ignorées par les administrations de " droit commun ", elles tirent traditionnellement leurs ressources du FAS. Avec la montée des politiques urbaines et la territorialisation de l'action du Fonds qui tend à se fondre dans celle de la Politique de la ville, le contrat de ville, principal instigateur du *volontariat local* devient le plus souvent leur premier interlocuteur. D'un côté, les efforts consentis par la Politique de la ville à leur endroit sont modestes ; d'un autre côté, cependant, grâce à ses méthodes collégiales, le DSU a contribué, nous l'avons vu, à populariser dans la pratique institutionnelle le recours à ce type de structures. Sous l'effet de la " mutualisation des compétences ", les " partenaires " du DSU ont mis sur pied leurs propres programmes de soutien à la vie associative, multipliant ainsi les commandes d'action publique.

En dehors de sa contribution à la Politique de la ville, la CAF s'est dotée d'outils spécifiques d'encouragement aux associations " de proximité ", tels les " fonds d'aide au développement d'actions innovantes " ou encore " les aides au développement de loisirs de proximité ". A l'image des professionnels du contrat de ville, *" les travailleurs sociaux rencontrent des associations qui leur soumettent des projets et avec lesquelles ils vont essayer de contractualiser "* - explique la directrice du centre social CAF à Garges. Compte tenu des orientations de la CAF, les sorties familiales et les fêtes de quartier donnent l'exemple le plus commun des activités. A Garges-lès-Gonesse, plusieurs des associations

rencontrées étaient de diverses manières soutenues par la CAF, alors que le rôle d'entraînement joué par le contrat de ville dans ces pratiques fut souvent facile à observer⁴⁹⁹.

Autre “partenaire” des politiques urbaines, les bailleurs sociaux développent également une “offre” autonome en direction des associations implantées sur leurs patrimoines ou susceptibles d'y mener des actions. Régulièrement sommés par les pouvoirs publics à gérer non seulement leur parc de logements, mais aussi les populations logées, ils s'efforcent, bon gré mal gré, d'intégrer une dimension sociale à leur métier, ou d'adapter ce dernier aux nouvelles problématiques urbaines. Pour se mettre au diapason des moyens déployés par l'Etat, ils calquent leurs interventions sur la “méthodologie DSU”, sorte de référent universel dans la lutte contre la ségrégation urbaine. Les stratégies qu'ils déploient ainsi en direction des associations débouchent le plus souvent sur la mise à disposition de locaux, mais peuvent aussi aboutir à un programme d'aides plus ou moins importantes. Rappelons ici l'exemple déjà cité de l'association “En marche” qui avait remporté, dans la catégorie “quartiers sensibles”, le concours organisé par les 3F, premier bailleur social de France, au théâtre Molière à Paris. Fortement primée à cette occasion, l'association s'est vu confier depuis des projets d'envergure avec pour objet “la conservation du patrimoine urbain”. Plus modestement, l'intervention des associations des migrants est recherchée en matière d'habitat – dans le logement social, où les bailleurs identifient les problèmes de leurs patrimoines aux populations étrangères qu'ils logent ; dans les copropriétés en déshérence, où de nombreuses familles étrangères ont acquis des appartements. Deux des associations étudiées ici étaient, au moment de l'enquête, mobilisées sur ce type de demandes : une association africaine appelée en médiateur pour éclaircir les situations familiales et d'occupation dans un immeuble d'HLM ; l'association tamoule, érigée en représentante de ses compatriotes, propriétaires de logements sur la ville. Si ces échanges n'ont pas nécessairement donné lieu à des actions importantes, ils illustrent les logiques d'appropriation institutionnelle de ces acteurs collectifs.

A l'heure de la territorialisation de l'action publique, la Politique de la ville placée sous le signe de l'expérimentation et de l'innovation a servi à la fois de creuset et de modèle au remaniement des pratiques professionnelles. Elle a communiqué aux institutions “de droit commun” sa méthode du projet, son approche basée sur la “remobilisation collective” et sa stratégie de coopération avec la société civile. Aussi, pouvons-nous nous attendre, à ce que les figures du volontariat local qu'elle a largement contribué à promouvoir voient, dans les années à venir, leurs usages institutionnels s'accroître et diversifier. De façon parallèle, le FAS souhaiterait se désengager à terme de bon nombre d'actions auxquelles il continue à

⁴⁹⁹ On se rappelle ainsi que, face à l'ampleur des questions que soulève pour les professionnels le projet de faire du soutien scolaire pour des enfants tamouls en tamoul, le centre social de la CAF s'était résolu à aider l'association tamoule, compte tenu des financements déjà accordés par le contrat de ville. Selon sa directrice : “S'ils ont un financement, c'est qu'il y a une

contribuer aujourd'hui. Les structures qui n'affichent pas "une forte problématique d'intégration" n'auraient plus son soutien, sous prétexte qu'elles accueillent "de fait" un public essentiellement immigré. Les actions "occupationnelles" ou "généralistes", "le traitement social de l'immigration" seraient ainsi progressivement délaissés, au profit d'opérations ciblées qui fassent apparaître une "plus-value d'intégration" :

"Les sorties familiales, cela ne nous intéresse plus ; la CAF peut très bien les prendre en charge même si c'est fait par une association turque ..." - commente la chargée d'opérations du Fonds pour le département du Val-d'Oise (entretien 49)

La "pluralité" est donc le mot-clé pour décrire le fonctionnement de ces associations : pluralité des références entre "le quartier" et la collectivité ethnique ; pluralité de relations avec une pluralité de "partenaires" ; pluralité des niveaux d'action du "local" au plus "global". C'est seulement dans le travail de composition auquel se livrent les associations entre les différents aspects et dimensions de leur engagement que semble se dessiner une synthèse éphémère entre identité et intégration. Proclamée, souhaitée par les institutions, elle est de fait laissée aux soins des principaux intéressés qui, faut-il bien le rappeler, s'y attachent avec bonne volonté : à travers les représentations élaborées par leurs responsables ; par les effets d'entraînement réels ou escomptés entre action publique et affaires communautaires que leur procurent au plan matériel, mais aussi symbolique, les "partenariats institutionnels" ; grâce, enfin, au public associatif qui, quel que soit le truchement des activités, reste identique, à savoir composé des compatriotes les plus proches.

Peu d'associations, cependant, réussissent le passage qui se rapproche d'un passage en force, leur permettant d'allier fidélité aux origines et action publique - elles étaient en tout cinq dont quatre observées sur la ville de Garges à relever du type de mobilisation associative décrit ici. Quelques autres s'en rapprochaient, sans toutefois franchir le cap du financement public. Celui-ci demeure, somme toute, très modeste. Il se résume le plus souvent aux aides d'encouragement consenties par le contrat de ville, auxquelles peuvent éventuellement s'ajouter celles d'autres acteurs locaux, comme les services municipaux traditionnels, les centres sociaux, la CAF, les bailleurs. Les multiplicités cachent, au fond, la précarité ou le caractère éphémère de ce type de démarche associative.

Si elles font partie du volontariat local, ces associations en offrent une figure bien atypique. L'ambivalence du projet associatif entre identité ethnique et action publique "d'intégration", la volonté de rester fidèles à leurs "origines", qui est leur raison d'être font également leur faiblesse. Reposant largement sur le bénévolat, au gré des initiatives et de la

personnalité de quelques leaders, leur fonctionnement reste marqué par la spontanéité et le manque de formalisme. Pour les professionnels de l'action sociale, dépourvues des " moyens culturels " nécessaires, elles ont besoin d'un accompagnement très important pour accéder aux dispositifs d'aide publique. Deux des associations rencontrées au moment de l'enquête étaient en effet sommées par le FAS de rembourser les fonds perçus pour n'avoir pas respecté les procédures administratives de l'établissement. Dans les " appels à projet " du contrat de ville, ces structures ont du mal à soutenir la concurrence des professionnels et des associations d'habitants en voie de professionnalisation. Si elles souhaitent, à leur tour, évoluer vers la professionnalisation, l'ambivalence du projet associatif, entre action de quartier et solidarité ethnique, suscite la suspicion :

" Le problème avec ces associations c'est qu'elles cherchent à se salarier " - confie une des personnes rencontrées. (entretien 51)

La connotation négative qui continue à être attachée à l'étiquette communautaire " gêne l'obtention des financements "⁵⁰⁰. Le développement de ces associations passe aujourd'hui par la redéfinition de leur projet : de mobilisation ethnique à action au service du quartier. C'est à ce prix seulement qu'elles pourraient acquérir l'envergure d'" opérateurs " des politiques publiques. Si, en revanche, elles souhaitent rester fidèles à leurs préoccupations premières, ces associations continueront probablement à occuper dans l'action publique la place périphérique, davantage symbolique que réelle qui est la leur aujourd'hui. Comme le dit une chef de projet : *" Elles font deux-trois projets et puis arrêtent "*.

Un nouveau type de mobilisation associative se dessine donc dans l'ambition de mettre en relation identité particulière et vivre ensemble, ethnicité et intégration. Mais la dialectique recherchée, à la fois par les pouvoirs publics et par les populations concernées, si elle semble plus ou moins acquise dans l'ordre des représentations, manque de produire de véritables innovations dans la pratique professionnelle. La " mise en relation " se réduit à une stratégie discursive dans l'argumentaire des responsables associatifs ou la rhétorique institutionnelle, alors que semble l'emporter dans les faits un " principe de coupure ", administrativement recréé à l'intérieur du projet associatif, entre les activités dites " communautaires " et celles qui sont jugées utiles à l'ensemble de la société. Cette nouvelle forme de régulation et figure de l'altérité occupe donc dans la hiérarchie des représentations et des pratiques un statut subalterne. Sans assise formelle, elle est un moyen aléatoire et conjoncturel, fruit des négociations locales, de l'intervention publique mue par la recherche prioritaire de l'intérêt collectif.

⁵⁰⁰ Compte rendu de la réunion du groupe de travail administrateurs/action sociale du 20 octobre 2000 – document interne FAS.

Pourtant, si elle persiste, la ligne de coupure entre civisme et ethnicité, entre sphère privée et vie publique, tracée par les principes formels de la citoyenneté a été, dans ces bricolages locaux, un tant soit peu déplacée. L'aide aux organisations des migrants, même si consentie " au titre de " activités jugées " non communautaires ", peut s'apparenter à une prise en compte, certes partielle et micro-sociale, des intérêts spécifiques des collectivités migratoires que les associations se proposent d'incarner.

C'est du constat de la fragilité de ces arrangements que procède précisément le troisième type de mobilisation associative. Face aux limites de ce que peuvent réellement apporter, dans l'intérêt des populations concernées, ces monnayages locaux des identités, elle se caractérise par une posture de revendication plus radicale. En lieu et place d'une " ethnicité républicaine "⁵⁰¹, comme celle que décrit Vincent Geisser, en interaction avec les structures de la société nationale sans toutefois les remettre en cause, elle attend des pouvoirs publics d'aller plus loin dans leur logique de reconnaissance, et du coup semble bousculer les principes laïques de la république. C'est en effet une figure plus dérangeante de l'ethnicité que l'on perçoit ici, incarnée majoritairement, mais non exclusivement, par ce qu'il est convenu d'appeler, en reprenant leur manière de se définir, " les associations musulmanes de la deuxième génération ".

3. L'ethnique comme droit ?

Ce type de mobilisation associative a été observé aussi bien à Vitry qu'à Garges. A Vitry, ayant recueilli des témoignages à leur sujet, je n'ai pas réussi à rencontrer les responsables des associations. Les analyses que je me propose de présenter dans les lignes suivantes s'appuient donc principalement sur l'étude de trois associations gargeoises rencontrées dans l'enquête. Il s'agit de l'association " Falah-e-Darain ", émanation de la collectivité pakistanaise récemment immigrée à Garges, qui s'est fait remarquer au moment de l'enquête grâce aux efforts déployés par ses responsables en vue de la création à Garges d'un " centre culturel pakistanais " ; du " Rappel " qui est une association de " jeunes Français musulmans ", majoritairement étudiants, sans origine particulière, connue pour les positions prises par son président au début des années 1990 dans les premières " affaires du foulard ", en faveur du port à l'école ; enfin de " El-Irshad ", association également française dont les responsables, un peu plus âgés, se mobilisent depuis quelques années à

⁵⁰¹ Geisser Vincent, *L'Ethnicité républicaine*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

Garges pour la création d'une mosquée dans un ancien centre commercial de la ville où ils ont déjà acquis quelques boutiques.

Ces associations, que j'appellerais en reprenant leur manière de se définir " des associations musulmanes ", sans entendre par là bien entendu qu'il s'agit de phénomènes propres à l'Islam, ont en commun de revendiquer une identité religieuse forte. La pratique religieuse, l'enseignement religieux sont au centre des activités proposées. Même si elles les combinent à d'autres projets, sur le mode déjà décrit des associations ethniques des migrants, ces associations portent une réinterprétation originale de l'appartenance minoritaire qui les distingue à la fois des associations religieuses des migrants et des formes du volontariat local étudiées plus haut. Sur le plan de l'intervention publique en leur faveur, elles sont également atypiques. Ni la reconnaissance des politiques, ni les encouragements du contrat de ville ne sont ici au rendez-vous. Elles semblent incarner en effet une forme d'altérité incomprise et perçue comme dérangeante.

3-1. Du culte à la morale - les défis à la laïcité

La différence la plus notable avec les associations religieuses des migrants se situe dans le rapport à l'espace public et à la vie politique locale. Dans le cas des associations religieuses des migrants - l'exemple de l'El Hayat étudié plus haut - il était marqué souvenons-nous par ce que j'ai appelé une " posture de retrait ". Organisées le plus souvent autour de la gestion d'un lieu de culte, ces associations avaient épousé l'idée d'une autonomie de la sphère politique et, en conséquence, de la limitation de leurs activités au privé. Elles se refusaient à mener des actions publiques (qu'elles soient de nature plutôt sociale ou politique) et n'exprimaient pas le besoin d'une prise en charge par l'Etat de leurs préoccupations. Cette " attitude de réserve ", adoptée par les pères qui " connaissent leurs limites " fut critiquée par les " jeunes " : c'est l'exemple déjà rapporté du conflit de générations auquel fut confrontée l'association El Hayat, mais aussi celui de la division que crée parmi les associations de la " communauté " le projet de mosquée de El-Irshad :

" Nous habitons le même quartier, mais l'association El Hayat, c'est plutôt les vieux ... Je suppose qu'ils ont meilleure presse que nous en mairie, ne serait-ce que parce que nous sommes des jeunes. Les jeunes sont censés voter tandis que parmi les vieux certains ne sont pas Français. Nous sommes présents à l'Agora [rassemblement associatif]... ce qu'on a à dire, on le dit. Ils [les élus] savent que nous avons la possibilité et la volonté, si le besoin se faisait sentir, d'agir sur des terrains qui pourraient les toucher. On peut parvenir sur des terrains potentiellement... politiques.

C'est une capacité mais surtout une volonté tandis qu'eux, l'association El Hayat, ce n'est pas leur problème. Je ne pense pas d'ailleurs que vous allez être reçue par cette association... ” - commente un des responsables de l'association “ le Rappel ” (K., 27 ans, doctorant en histoire, entretien 20)

“ L'association El-Irshad n'est pas tout à fait soutenue dans son projet de mosquée par El-Hayat puisque ce sont deux visions différentes. El Hayat, c'est plus une vision locale, comment améliorer ce qu'on déjà - la salle, faire participer les femmes. A l'origine de cette association, c'étaient avant tout des pères de familles. El-Irshad, au contraire, c'est une vision plus globale. Ils ont plus d'ouverture, ce sont plutôt des jeunes. Il était question aussi du “ Rappel ” pour porter le projet de mosquée, mais finalement ce sont eux, à cause de l'image des responsables du “ Rappel ” et de leurs positions sur la question du foulard. ” (employé municipal Garges, entretien 3)

Comme l'illustrent ces extraits d'entretien, sur fond de conflits générationnels, la ligne de coupure entre les associations religieuses des migrants et les associations “ musulmanes ” de leurs enfants, passe dans le rapport à l'espace public : les associations musulmanes ne souscrivent pas à l'idée d'une autonomie préconçue de la sphère publique ; elles sont demandeuses d'une intervention publique en leur faveur. Les associations rencontrées ont en effet exprimé avec force leur volonté de porter une mobilisation à caractère politique, là où, parmi leurs aînés, ce sont la prudence et la réserve qui s'affichent. C'est l'exemple, tout d'abord, de El-Irshad, dont les responsables entendent faire peser la communauté de tout son poids électoral pour faire avancer le projet de mosquée :

“ Allez faire un tour à Garges le vendredi pour voir où prient les Musulmans ; allez y le samedi pour voir où prient les Juifs. Nous n'avons pas un lieu de prière digne de ce nom, nous sommes installés dans des caves, c'est honteux.... Depuis des années et des années la communauté musulmane n'entend que des promesses avec l'ancienne municipalité, mais aussi avec la nouvelle, nous avons envie de dire ça suffit maintenant. Nous avons environ 3000 personnes inscrites sur les listes électorales de Garges et de Sarcelles et nous avons environ 1000 qui votent alors nous nous mettront derrière celui qui donnera satisfaction à nos demandes. Oui, cela représente beaucoup de monde. Le maire actuel a été élu en 1995 avec seulement 13 voix et elle l'a reconnu : “ j'ai été élue grâce à la communauté musulmane qui s'est mise derrière moi ”. Son adversaire a reconnu également qu'il avait perdu parce que les musulmans lui avaient retiré leurs voix. Avant les élections, N. Ollin nous avait promis de faire avancer ce dossier, de faire en sorte que la communauté musulmane ait son lieu de prière. Jusqu'à maintenant rien n'a été fait ... alors avant de dire qu'elle n'a pas tenu

promesse nous allons lui présenter ce projet qui ressemble au projet qui lui a été déjà présenté, il y a quatre ans, et nous verrons. Je crois savoir que nous allons être reçus prochainement ... mais si cela ne marchait pas nous irions voir ailleurs car, vous savez, les élections municipales approchent. Alors nous nous mettrons derrière celui qui voudra satisfaire nos demandes ... c'est malheureux à dire, mais si cela nous permet de résoudre ces problèmes. Dans certaines villes, ces dossiers ont pu être débloqués et les musulmans ont enfin eu leur mosquée. Alors si c'est la seule possibilité, nous sommes prêts à le faire... ” (un des responsables de El Irshad, 45 ans, commerçant, entretien 40)

Autre exemple de mobilisation politique, celui de l'association vitriote “ Culture et Traditions ”. “ Issue des quartiers ”, cette association propose la palette traditionnelle d'activités socio-éducatives, augmentée de cours d'arabe et d'un enseignement religieux pour les enfants. Aux élections législatives de 1993, ses dirigeants décident de présenter leur propre liste politique :

“ Pratiquement tous les dirigeants se sont retrouvés sur la liste, le président de l'association en tête C'était la même couleur - “ culture et traditions ” - une liste indépendante qui regroupait des personnes d'origine maghrébine ” - se rappelle le directeur du centre culturel de la ville. (entretien 53)

C'est enfin l'exemple du “ Rappel ”, toujours prête à agir “ sur des terrains potentiellement politiques ” :

“ Ils ont un discours très politisé - du temps de l'ancienne municipalité, les responsables de l'association sont arrivés à une réunion en présence du maire avec leur carte d'identité ou leur carte d'électeur accrochée aux vêtements. C'était une façon de dire : “ ce n'est pas la peine de nous bassiner avec le discours habituel, “ la gauche est avec les immigrés ”; nous sommes des Français. C'est une attitude de provocation, mais qui peut-être permet sur le coup d'avancer... Leur responsable est quelqu'un de très intéressant. Il est très instruit, mais c'est aussi quelqu'un de révolté. Il travaille dans un lycée à Goussainville et lorsqu'il y a eu le problème du voile, il avait pris position en disant que le proviseur n'avait pas le droit d'interdire le voile si le Conseil constitutionnel l'avait autorisé et qu'au lycée c'est la constitution qui devrait être appliquée avant tout comme partout. Cela lui a valu à lui et à l'association l'étiquette d'intégriste... Ce sont des musulmans, certes, mais tout ce qu'ils demandent c'est leur dû en politique. Leur propos est de dire “ on a tout essayé, être de gauche, être de droite, tout le monde nous a rejetés, on demande notre dû en politique ”. Ils disent

donc aux jeunes “prenez vos cartes d’électeurs et défendez-vous, vous-mêmes.”
(agent municipal, entretien 3)

Autre point de dissemblance avec les associations religieuses des migrants, les associations musulmanes sont demandeuses d’une intervention publique en leur faveur. A la place de l’attitude de “réserve” adoptée par leurs aînés, qui ne veulent pas “l’argent du contribuable”, les “jeunes” recherchent l’aide publique, au même titre que les autres associations locales. L’association “le Rappel” était ainsi à l’origine d’une pétition signée par quelque 350 Gargeois, reprochant à la municipalité son manque de soutien :

“Comparé à d’autres associations, je ne comprends pas, enfin si, je comprends...”- lance un responsable. (entretien 20)

“C’est un manque de soutien qui est réel, puisque cette association ne bénéficie que d’un prêt de salle, la Ville ne souhaitant pas aller au-delà” - admet un responsable du service associatif municipal. (entretien 8)

Et pour cause de ces demandes de soutien, à l’image d’autres associations locales, les “associations musulmanes” développent la même palette d’activités socio-culturelles, dont le sport, le soutien scolaire, les sorties familiales, voire l’aide alimentaire mise en place par le Rappel. Ces activités bénéficient au “quartier” et plus particulièrement à une nombreuse “communauté musulmane”, sans distinction d’origine particulière. Les “associations musulmanes” se distinguent pourtant également du volontariat local - quelles en sont les raisons ?

Aux yeux des professionnels d’abord, ce qui fait leur différence est la référence à la religion. Les associations musulmanes sont exclues du champ d’action du Contrat de ville. Réaffirmée, la laïcité apparaît comme la limite des bricolages identitaires et des efforts de reconnaissance entrepris :

“Nous sommes soucieux, parmi les critères d’octroi des subventions, de l’aspect de laïcité. Cela explique que certaines associations ont du mal à s’inscrire dans la démarche.

Le contrat de ville ne travaille pas avec l’association le Rappel. Le discours des responsables et de dire : “il faut enseigner aux enfants la religion parce que sinon c’est la délinquance”. De manière générale, lorsqu’il n’y a pas de distinction entre les affaires religieuses et celles civiles, cela pose problème. La laïcité est le cadre dans lequel nous travaillons.” (chefs de projet, Garges, entretien 4)

Le reproche couramment adressé à ces associations est donc de ne pas respecter la séparation entre l'action publique, qui doit revêtir un caractère laïque, et la religion, demeurant l'affaire privée des fidèles. Il est vrai que dans les activités associatives, " le mélange des genres " peut désorienter :

" Sport, culture, culte et le social - ce sont les quatre grands thèmes de notre association "- explique un des responsables de Falah-e-Darain. *" L'enseignement coranique aux enfants "*, pour enseigner *" les notions du bien et du mal "*; le sport pour les jeunes qui *" préfèrent leur liberté et les jeux "*; *" le culturel "* car, comme cela a été souligné par le maire, *" la culture orientale est riche en arts et gastronomie "*; enfin, *" le social "* parce que *" la plupart des gens sont complètement frustrés et égarés "*. (responsable de Falah-e-Darain, 35 ans, entretien 36)

Les résultats de l'enquête montrent pourtant que les ressorts de l'action sont de fait les mêmes chez la très grande majorité des associations. Pour reprendre les propos déjà cités du commissaire de police : *" Les associations communautaires jouent toutes sur le même registre : soutien scolaire, cours d'arabe, initiation religieuse et contrôle des mœurs de la communauté "*. (entretien 48)

Dans le cas des associations ethniques décrites dans la partie précédente, cette pluralité des orientations était tolérée, " comprise ", car elle entrouvrait la voie aux institutions locales d'une politique de reconnaissance balbutiante : *" S'il existe une ambiguïté, elle est dans la vie même "*- estimait à ce sujet un professionnel (entretien 7). D'autant qu'elle était administrativement résolue par " le projet ", instrument privilégié des nouvelles politiques publiques qui permet de recréer, à l'intérieur même de l'action associative, la césure recherchée entre préoccupations d'ordre ethnico-religieux et action publique.

Dans l'étude des manières de concilier religion et action publique, un autre cas de figure, soulevé par l'enquête, mérite pourtant examen. C'est celui de l'action catholique, aujourd'hui bien présente dans " les quartiers ", où prêtres, diacres et congréganistes assument encore un engagement important et ont une présence active dans la vie locale⁵⁰². A Garges-lès-Gonesse, c'est l'association " Charles Péguy ", fondée par les membres de la communauté apostolique Saint François Xavier qui en donne l'exemple :

" La communauté apostolique Saint François Xavier a une mission d'éducation. Nous avons des collèges et des lycées confessionnels comme à Neuilly ou à Rueil-Malmaison, ou non confessionnels, comme à Montreuil ou à Bobigny. En 1991 nous

⁵⁰² Voir, par exemple, Legrand Claude, Lemoigne, Philippe, De Ridder Guido, *Cité des citoyens et communauté paroissiale. Catholicisme et nouvelles formes de gestion de l'espace public dans les quartiers de développement social*, Rapport pour le Plan Urbain, 1995. Pour d'autres références voir Chauvière Michel, " Techniques sociales, entre idéal républicain et inspiration humaniste, De Ridder Guido (dir.), *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, op.cit., pp. 79-108.

avons décidé qu'il fallait faire quelque chose de plus - nous étions jusque-là dans l'enseignement privé, puis nous avons décidé qu'il fallait faire quelque chose pour les plus pauvres aussi. Mais sans que ce soit nécessairement une école. Des écoles il y en a plein, ce qu'il faut c'est aider les écoles. C'est comme ça qu'on a eu l'idée de faire un centre d'accompagnement scolaire en rapport avec l'enseignement public...

Pour savoir où nous implanter nous avons été beaucoup aidés, notamment par le curé. Nous cherchions une ville dans le nord-est de Paris - parce que dans le nord-est il y a toujours des pauvres - qui soit facile d'accès de Rueil et de Neuilly. Grâce à Monsieur de L. dont la femme était une de nos anciennes élèves et à Madame O. qui était à l'époque au Conseil général, nous nous sommes arrêtés sur la ville de Garges. Et tout de suite des élèves de Rueil sont venus ici pour faire jouer les enfants.

Le curé m'a dit : " c'est utopique ". Non, ce n'est pas utopique, puisque je l'ai vécu dans notre école de Montreuil - les milieux sociaux doivent se mélanger et c'est aux plus riches de venir vers ... " - raconte son engagement une des responsables et fondatrices du centre " Charles Péguy " (55 ans, membre et salariée de la communauté, entretien 39).

Pour ses activités, l'association va acquérir deux grands appartements en centre-ville. Elle va accueillir, dans l'accompagnement scolaire, plus de 120 enfants du primaire au collège. Un " centre de documentation ", " la possibilité de travailler sur ordinateur " seront proposés aux lycéens. Pour les plus petits, une ludothèque avec prêt de jeux sera mise en place. Dans la foulée, grâce à la venue d'un autre membre de la communauté, le centre " Charles Péguy " va organiser également des cours d'alphabétisation pour les femmes - 20-30 personnes y sont inscrites, dont beaucoup de parents d'enfants fréquentant déjà les activités de l'association. Enfin, plus récemment une activité d'accompagnement psychologique des adolescents et de leurs familles sera mise en place avec une association spécialisée. Des bénévoles venus des écoles de la communauté vont aider à l'encadrement des activités ; une " aide " sera recrutée plus tard par la ville de Garges pour compléter l'équipe. Quant au public associatif :

" Nous avons quelques Chrétiens, quelques Orthodoxes, quelques Chaldéens mais 90%, sont des Musulmans ... nous touchons 17 nationalités d'origine " - explique la responsable. (entretien 39)

Au début, les enfants viennent au centre par les écoles. Et puis, petit à petit, Charles Péguy, va devenir une " association de quartier ". Pour cause, dès son origine, l'association est fortement soutenue par le contrat de ville :

“ Nous sommes arrivés du temps de l'ancienne municipalité (PCF) et j'ai beaucoup travaillé avec eux. J'avais rencontré le maire que je connais très bien ainsi que ses adjoints. Et ce qui était très bien à Garges c'est qu'il y avait déjà les chefs de projet ... C'est grâce à eux, que nous avons eu des subventions et que nous avons travaillé ensemble. La première année, je n'ai eu aucune subvention officielle, mais en 1993 ça a commencé. Je me suis adressée aux chefs de projet et nous avons fait les dossiers pour le FAS et tous ces organismes... Cela n'a pas posé de problème. Depuis, nous sommes régulièrement soutenus financièrement par la ville, la préfecture, le FAS, tous les partenaires officiels ” (responsable Charles Péguy, entretien 39).

Charles Péguy est en effet une des associations locales les plus soutenues, tant par la municipalité avec laquelle elle avait signé un “ contrat d'objectifs ” que par le contrat de ville. Quelle est la place donnée dans son fonctionnement à la religion ? Comme le montrent les extraits d'entretien suivants, dans le discours des responsables, deux arguments sont intimement mêlés : d'une part, ils déclarent le caractère laïque des activités associatives comme une “ limite qu'ils se sont volontairement fixée ” ; d'autre part, leur engagement social est présenté comme indissociable de leur engagement religieux :

“ Les écoles publiques avec lesquelles nous avons un lien privilégié savent que nous sommes une association non confessionnelle, mais que la tête (les responsables), c'est catholique, c'est chrétien et croyant. Toutes les personnes qui viennent m'aider sont de mes anciens établissements donc Chrétiens et plus ou moins pratiquants, je n'en sais rien ... Mais tout le monde sait qu'à la base, je suis croyante. Mais nous n'avons aucune activité religieuse, nous sommes un centre strictement non confessionnel. Sachant que la base, à l'origine moi avec deux-trois autres de la communauté..., mais il n'y a aucun prosélytisme. C'est une limite que nous nous sommes fixés volontairement comme dans les écoles Charles Péguy des années 1930 qui étaient non confessionnelles, en sachant que la base était croyante. Il n'y a aucun problème là-dessus. Cela ne pose aucun problème parce que les familles que nous accueillons sont croyantes et ce qu'elles apprécient, c'est que justement nous sommes des croyants...

Dans la mesure où nous travaillons avec l'Education Nationale, nos activités sont laïques ... mais cela ne veut pas dire que nous n'imposons pas notre marque : nous sommes chrétiens mais non communautaires. “ C'est vous la plus laïque ” - me dit-on ” - témoigne la responsable. (entretien 39)

Comme le montre ce témoignage, une certaine ambivalence persiste ainsi, et il est difficile pour les professionnels de ne pas remarquer que :

“ De l’argent aux bonnes sœurs, on en donne bien... ”.

Un exemple similaire existe dans la ville de Vitry, par certains aspects peut-être plus significatif encore, puisque l’association en question était agréée pour son action par l’administration des affaires sanitaires et sociales. C’est “ l’abbaye Diaconie ”, association créée en 1945 par des chrétiens protestants de Bretagne pour accueillir les enfants victimes de la guerre. Elle existe à Vitry depuis 1989 en tant que comité local de l’association nationale et, à partir de 1994, en tant qu’association autonome, “ créée par la communauté protestante de Vitry ” et sise dans les locaux mêmes du temple :

“ L’association a été créée pour prendre en compte, de la part de ces chrétiens de l’église protestante, les problèmes d’exclusion d’une tranche de la population importante dans notre commune actuelle et de le faire d’une manière très concrète, par des choses très précises comme apporter une tasse de café à des gens qui logent sur les quais de Seine, leur offrir la possibilité de se doucher, d’avoir de temps en temps un bon repas, de laver leur linge, etc.” (directeur de Diaconie, 55 ans, assistant social, entretien 55)

Avec la mise en place du dispositif du RMI en 1988, l’association va trouver un nouvel élan organisationnel - elle devient d’abord service domiciliateur, puis instructeur des dossiers et enfin, sur demande de la DDASS, gestionnaire des ressources. A partir des actions d’accompagnement prévues par le RMI, elle va également élargir ces compétences aux domaines de l’hébergement social, de l’insertion économique et de la santé avec, à chaque fois, l’agrément de l’administration et le soutien de l’Etat et des collectivités territoriales. Fortement professionnalisée, l’Abbaye Diaconie emploie aujourd’hui 45 personnes, essentiellement des travailleurs sociaux et est devenue un véritable “ opérateur ” des politiques publiques.

“ La laïcité, c’est une exigence qui nous est propre. Il y a rien dans nos bureaux qui puisse rappeler, de près ou de loin, que c’est une association qui a été créée par une communauté protestante. Nous considérons que lorsqu’une personne est envoyée ici elle n’est pas envoyée pour qu’on lui parle de religion et nous allons donc nous attacher à répondre à sa demande. Et puis deuxièmement, une personne en difficulté est une personne fragile et, abuser cette fragilité, cette vulnérabilité en posant une option de type religieux, serait une violation de la personne à laquelle on se refuse, ce serait une mauvaise action, une mauvaise action fondamentale. Donc nous nous

interdisons de poser d'une manière ou d'une autre la personne devant un choix ou une parole quelconque de type religieux. Déontologiquement, c'est insoutenable. D'ailleurs, si nous sommes actuellement derrière le temple, à la fin du mois de juillet, nous déménageons et donc ce lien de lieu n'existera plus " (directeur de Diaconie, entretien 55)

Estompées, les relations avec la " communauté protestante de Vitry " perdurent pourtant :

" L'association a été créée précisément pour différencier les deux actions [culturale et sociale], les deux projets, ainsi que les moyens mis en oeuvre. Mais on a voulu garder aussi quelques liens, ce sont surtout des liens structurels. Par exemple, le pasteur de l'église protestante est membre ès qualité du CA de la Diaconie ... Malgré tout, la plupart des personnes qui travaillent à la Diaconie ont une philosophie de vie qui est très proche de celle de la communauté protestante ; pas nécessairement de celle-ci puisqu'ils peuvent venir d'autres communautés protestantes de l'ensemble de la Région Parisienne " (Directeur de Diaconie, entretien 55)

Dans ces exemples, les principes de la laïcité sont, jusqu'à un certain point, renégociés, illustrant l'inachèvement de la politique de laïcisation entreprise par les gouvernements successifs de la Troisième République⁵⁰³, et qui a laissé une place importante à l'Eglise dans des domaines comme l'éducation ou l'assistance. Justifiés d'un point de vue historique, ils n'attirent pas moins l'attention de l'observateur sur l'incohérence du refus opposé à des populations d'obédience particulière à mener des actions publiques, agréées et soutenues par l'Etat.

Aussi, pour leurs sympathisants, le problème évoqué au sujet des associations musulmanes de la séparation entre affaires religieuses et civiques, est avant tout un prétexte pris par les institutions locales pour justifier leur mise à l'écart :

" La confusion religion – politique ? : Je ne pense pas qu'il y ait une confusion, c'est surtout un argument qui sert leurs adversaires. Je pense que c'est, au contraire, des gens qui savent faire la différence. Ce sont des gens très instruits, ce n'est pas quelqu'un qui ne sait pas ce qu'il dit ... " - estime un employé municipal (entretien 3).

Pour leur part, les responsables associatifs récusent également les reproches qui leur sont adressés :

⁵⁰³ Ecole publique de 1882, loi de 1901 sur le droit d'association, loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

*“ L'apprentissage de l'Islam, les fêtes religieuses ... pour nous c'est **un** des axes de notre travail; c'est un aspect important, c'est même ce qui fait notre identité, mais en termes de pourcentage de nos activités, ça représente quoi 20-30%, c'est tout ”* - explique un responsable du “ Rappel ” (entretien 20).

Le fait que le statut d'association cultuelle soit inaccessible à la plupart de ces associations n'est pas sans contribuer à la confusion qui leur est reprochée :

“ Nous nous sommes créés en tant que association de loi 1901, c'est-à-dire dans les limites imposées par la loi, en tant qu'une association socio-éducative à but non lucratif ” - témoigne d'un des responsables de El-Irshad. (entretien 40)

La frontière ténue entre vie privée et action publique, les différentes manières, plus ou moins légitimes, de renégocier et d'argumenter cette séparation, font que dans les faits le problème sera plus couramment formulé en d'autres termes. “ L'intégrisme ”, telle est la catégorie la plus souvent convoquée dans le discours public pour rendre compte de ces associations. Pour le commissaire de police, elles sont à distinguer des associations religieuses, plus “ modérées ”, représentatives du plus grand nombre, et reconnues par les pouvoirs publics. Pour un employé du service associatif municipal, il pèse sur les associations musulmanes des soupçons “ d'entrisme ”, c'est-à-dire “ d'essayer de passer un peu partout ”. Quand elles s'aperçoivent que les demandes à caractère religieux n'aboutissent pas, elles vont opter pour des activités sociales, culturelles. Elles “ cherchent des portes ”, mais la mairie s'interroge sur le discours qui émane de leurs actions :

“ On a l'impression que c'est des réseaux qui se créent ”, des filières qui infiltrent la ville. Est-ce de l'ordre du fantasme ? - on ne sait pas y répondre. C'est peut-être de l'ordre du fantasme, mais c'est ce qui se dit en tout cas en mairie ”. (entretien 8)

Le FAS, quant à lui, se réserve le droit de “ procéder à l'examen des références idéologiques des structures ” candidates à son soutien⁵⁰⁴. Derrière les soupçons “ d'intégrisme ” qui prennent aujourd'hui une résonance nouvelle, c'est un rapport différent à l'appartenance ethno-religieuse qui est en cause. Ni confinée à la sphère privée, comme dans le cas des associations religieuses des migrants, ni monnayée aux guichets de l'administration, c'est une figure de l'altérité qui se dessine dans la critique à la fois des principes libéraux de la citoyenneté nationale et de son “ correctif ”, participatif et local. Proches du volontariat local par un certain nombre d'aspects de leur travail, dont notamment la volonté de mener une action publique, les associations musulmanes ont je pense un temps essayé l'argument de la religion comme moyen de prévention au service de la paix

⁵⁰⁴ FAS, *Orientations stratégiques 1999-2001*, p. 78.

sociale dans les quartiers. Confrontées au peu d'ouverture des institutions, prêtes à juger ailleurs " sur projet ", mais appliquées ici à examiner " les références idéologiques ", elles ont changé de stratégie. La " prévention " ou " l'occupation " ont cédé la place, dans le discours des responsables, à des représentations davantage différentialistes. Ils refusent l'idée de l'identité comme instrument de l'intégration, à laquelle souscrivent les associations des migrants, sentant qu'il leur sera difficile d'obtenir une situation plus favorable. L'appartenance particulière, ici à connotation religieuse forte, est pour eux une donnée essentielle, et non une monnaie d'échange au service de l'Etat :

" Nous ne sommes pas une association religieuse, mais une association musulmane, de jeunes musulmans... Algériens, Marocains, surtout pas. D'une part, parce que dans notre association, nous avons de tout, un Breton, des Italiens, des Antillais, tous des gens qui se sont convertis. La religion, on s'est rassemblés autour de ça. L'amicale des joueurs de boule, leur raison d'être c'est le jeu de boules.

La question de l'identité est une question très difficile ... Il y a vraiment un malaise et la façon dont ce malaise est géré n'est pas très intelligente. On essaye d'évacuer le problème parce que c'est trop dur... Les jeunes aujourd'hui ne se posent pas la question - " on est Français musulmans ou on est Français ?". Ils ont toujours vécu que comme ça. Quand ils ont ouvert les yeux, ils étaient Français et Musulmans ; ils n'ont pas le recul pour voir que c'est 2 identités potentiellement problématiques, pour essayer de rationaliser tout ça. Ils ne voient pas le problème, au contraire ... ils sont plus sensibles à la différence de classe.

L'identité comme remède aux problèmes sociaux ? - Il ne faut pas poser la question comme ça ; la causalité n'est pas comme ça... ce n'est pas on essaye de créer une association autour du lien musulman, pour C'est il y a un groupe de jeunes dans le quartier qui sont tout le temps ensemble ... " (K., responsable " Le Rappel ", entretien 20).

De façon plus générale, toute la compréhension des problèmes sociétaux sur laquelle repose la " méthode DSU " et à laquelle les associations ethniques souscrivent par exemple est ici remise en cause. Lutter contre l'exclusion par l'engagement civique est au fond une vision qui ne rallie pas ces associations. Si pour asseoir leur action et légitimité locales, elles admettent l'existence d'un mal-vivre, le " diagnostic " posé diffère de celui des agents institutionnels, tant au plan des objectifs, que des moyens à employer. Alors que les uns " luttent contre l'exclusion ", les autres veulent montrer " le droit chemin " ; " s'en sortir ", c'est pour les uns une question d'insertion, pour les autres, une affaire de morale. C'est ce point

de vue qu'exprime de manière quelque peu exagérée un des responsables de l'association Falah-E-Darain, dont nous avons présenté les objectifs plus haut :

“ Falah-E-Darain, le nom de notre association veut dire succès dans les deux mondes, ici-bas et dans l'au-delà. Puisque nous sommes ici pour un instant précis, nous devons montrer, dans tous les domaines, que nous sommes vraiment des êtres humains; que nous savons faire la différence entre le bien et le mal et que nous savons faire le bien. Les notions du bien et du mal ne sont pas les mêmes dans toutes les idéologies et cultures - c'est donc d'autant plus important de savoir les reconnaître, savoir ce qu'est le mal. C'est la tâche de notre association. Car une fois qu'on a acquis ces notions, on peut se fixer des buts et avoir du succès dans la vie...

La plupart des gens sont totalement égarés et frustrés. Ils font face à des multitudes de problèmes et le premier souci de chacun est de comment les résoudre. Comment guider ces gens vers un chemin de succès ; comment les encourager à faire des recherches [de travail], comment, comment, comment... en réponse à toutes ces questions nous avons voulu apporter nos savoirs et nos expériences. Nous avons une philosophie, une doctrine, une idéologie qui inculque des valeurs, qui enseigne comment vivre en paix et en cohabitation... l'esprit de solidarité, la tolérance mutuelle etc., etc. Nous pouvons enseigner ces idées aux jeunes ... [pour] les guider vers un chemin de succès...

La doctrine de la mairie, c'est donner des activités sportives, donner du travail et ça va remettre les jeunes sur le bon chemin. C'est faux ! Ce qui leur manque c'est des valeurs humaines, c'est une morale. Dans la société actuelle, tout passe par le matériel, avoir une maison, une voiture etc. Les enfants dès leur plus jeune âge sont séparés de leurs parents et privés de leur affection, ils grandissent dans des milieux différents. Ils sont libres, mais qu'est-ce qu'ils apprennent à l'école avec leurs copains - “ t'as pas le droit de faire-ci, t'as pas le droit de faire ça ”. Ils ont la liberté, mais n'ont pas de morale [ne connaissent pas le bien]. Quand ils grandissent, c'est du “ ça ne me regarde pas, j'en ai rien à faire ... ”. Si des amis de leurs parents viennent à la maison, ça ne les regarde pas, ils sortent ; s'ils veulent faire la fête et mettre la musique fort, les voisins, ça ne les regarde pas, ils en ont rien à faire; la religion ça ne les regarde pas ... Rien ne les regarde, ils ont la liberté, ils sont libres de tout. Mais l'homme libre de tout est dans la jungle...

Nous, ce que nous souhaitons, c'est d'apporter une philosophie, une morale, d'inculquer des valeurs humaines pour leur permettre de distinguer le bien du mal, de reconnaître le bien et d'arriver ainsi au succès. Ils vont retrouver ainsi un équilibre, ils seront bien dans leur peau et pour ça comme pour tout il y a des règles...

De quelle manière peut-on avoir le succès ? - en assurant l'enseignement islamique aux enfants. Si étant petit on est bien éduqué, sur tous les aspects de la vie, lorsqu'on grandit, on a une culture et on a moins d'efforts à faire. Après, c'est trop tard. C'est pour cela qu'il faut apprendre aux enfants, quand ils sont petits, la religion, tout ce qui est culture. Apprendre la lecture du Coran, qui est la base de notre religion, aux enfants comme aux adultes qui n'en ont pas eu le temps. Et on ne peut pas faire ça, si on ne sait pas à lire et écrire l'arabe. Notre langue à nous est aussi basée sur l'alphabet arabe. Donc nous en avons doublement besoin ...

Le contrat de ville, il n'y a pas de chance qu'on aboutisse dans leurs critères. Le culte, ce n'est pas un projet, cela ne les regarde pas. Créer un emploi, ça oui, tout de suite c'est un projet. Mais remettre une personne sur les rails, ça n'en est pas un !"
(secrétaire de Falah-E-Darain, 35 ans, entretien 36).

Comme le montre ce dernier extrait d'entretien, qui reflète le mieux il me semble la spécificité de son point de vue, la démarche de cette association est jusqu'à un certain point parallèle à celle du DSU - donner les moyens de s'en sortir est un projet qui leur est commun. Moins centrées sur des questions d'organisation du culte, les associations " musulmanes " sont porteuses essentiellement d'une éthique et d'une morale puisées dans l'islam. Leur vision du monde apparaît dès lors comme alternative de celle du DSU, soutenue, elle-aussi, par une morale implicite du civisme et de l'engagement citoyen. Les exemples de vocabulaire " détourné " illustrent, parmi d'autres, ces effets de concurrence : tout comme *les associations volontaires*, les associations musulmanes se proposent " d'alphabétiser " leurs adhérents. Pour les uns, cela signifie enseigner le français, pour les autres, la religion et la langue du pays. " *Oui, ils ont commencé à alphabétiser les enfants...* " - dit-on partout dans la communauté musulmane à Garges, à propos des activités de l'association El-Irshad. C'est également un appel à la morale que semble avoir choisi comme mot d'ordre " le Rappel ", même si son nouveau responsable dit aujourd'hui ne pas comprendre le sens de cette appellation.

Il serait pourtant simpliste de penser que le projet des " associations musulmanes " est contraire à celui des pouvoirs publics et que, de ce fait, elles seraient une menace pour l'ordre social local. Les exemples exposés ici nous montrent plutôt que les politiques du " vivre-ensemble ", comme se présentent de plus en plus souvent celles de la ville, sont incapables de prendre en charge et d'apporter des réponses à ces formes de mobilisation et d'action collective. Ce sont les limites d'une gestion sociale de l'ethnicité, placée sous le signe de la " participation " et de la " lutte contre l'exclusion ", qui apparaissent donc ici.

Sur un plan “ pratique ”, cela est compréhensible : comme j’ai tenté de le montrer plus haut, le concept de “ l’ethnicité au service de l’intégration ” ne débouche pas à proprement parler sur l’effort de préservation d’identités culturelles ou d’origine ; “ présenter sa culture ” à la fête locale pour pouvoir, “ en échange ”, partir, une fois l’année, à la mer dans le car municipal, est, somme toute, un arrangement peu intéressant pour ceux qui souhaitent avant tout cultiver ou transmettre singularité et authenticité. Les bricolages et négociations identitaires auxquels participent, bon gré mal gré, sous la houlette d’élus et de techniciens, les associations ethniques des migrants, n’apportent pas satisfaction à ces attentes. Le respect d’une identité construite et revendiquée ne saurait être l’affaire de projets de loisirs ou d’accompagnement social. Ce n’est donc pas un hasard si les demandes adressées par les “ associations musulmanes ” aux pouvoirs publics concernent souvent l’institution d’un lieu spécifique, qui puisse incarner de manière tangible dans la ville ces spécificités et revendications identitaires, ainsi que les efforts entrepris pour les transmettre. Objet emblématique cristallisant les aspirations de fidélité et d’authenticité, le “ centre culturel ” est l’enjeu récurrent de la relation des “ associations musulmanes ” aux pouvoirs locaux.

3-2. Les limites de la reconnaissance par la “ participation ”

Le souhait de créer “ leur centre culturel ”, c’est ce qui rapproche en effet les trois associations décrites ici. Communément identifiée comme une “ association pour la mosquée ”, c’est en réalité un projet éducatif et culturel que souhaiterait mettre en place l’association El-Irshad :

“ Notre projet est avant tout éducatif et culturel. Les gens nous identifient toujours par rapport à la mosquée parce que c’est ce qu’ils ont retenu, mais nous avons avant tout un projet éducatif et culturel. Même en mairie, lorsque nous avons exposé nos projets, la personne rencontrée nous a dit : “ je suis étonné de ce que vous me présentez parce que ce n’est pas du tout ce que j’en avais entendu dire ”. Nous souhaitons créer des salles d’enseignement et d’éducation pour les jeunes, car il n’y a aucun lieu digne de ce nom qui leur est ouvert sur la ville. Un enseignement musulman et une éducation musulmane oui, parce que nous sommes musulmans. Nous avons fait faire une maquette : il y aurait des commerces sur le devant que nous louerions pour avoir de l’argent pour entretenir le tout et derrière il y aurait des salles d’enseignement, de prière.” (responsable El-Irshad, 45 ans, commerçant)

“ La communauté musulmane souhaite avoir un centre culturel digne de son nom. C’est dans ce sens, qu’une initiative a été lancée par l’association musulmane El Irshad afin de collecter des fonds pour la construction du centre culturel. Il était aussi question de “ Le rappel ” pour porter ce projet, mais ils ne pouvaient pas à cause de l’étiquette qui leur est souvent collée ... Les musulmans ont de l’argent, ce n’est pas le problème. Au contraire, ils ne souhaitent pas que ce projet soit fait avec l’argent des contribuables... La communauté musulmane souhaite avoir un centre culturel et non pas les minarets qu’on évoque à chaque fois pour faire peur.” - explique un employé municipal (entretien 3).

Un “ centre culturel ”, l’idée circule en ville. “ Falah-E-Darain ” - centre culturel pakistanais, c’est désormais en ces termes que se présente également l’association pakistanaise gargeoise, à la recherche aussi d’un “ lieu ” qui puisse donner à cette appellation tout son sens :

“ Nous pouvons enseigner nos idées aux jeunes mais avant, il faut les mettre en pratique pour leur donner l’exemple. Avant de les appeler à nous, il faut leur montrer que notre association est bien réelle, bien organisée et bien structurée. Que nous sommes des gens cultivés, expérimentés et capables de faire quelque chose pour eux. Ensuite seulement, en gagnant leur confiance, nous pourrions avoir un contact avec eux, un courant qui passe et qui nous permettra de les guider vers un chemin de succès...

Ce qu’il y a, c’est que nous ne pouvons pas faire tout ce travail sans avoir un lieu, et un lieu adapté à notre projet ... pour accueillir les gens. Sans local, comment les inviter, comment leur parler. La mairie donne des salles, mais dans notre philosophie ce n’est pas un contact de temps en temps qu’il faut, c’est un contact permanent, de tous les jours ... jusqu’à ce qu’ils commencent à retrouver leurs repères...

A l’heure actuelle, nous allons à la mosquée turque ; ils nous accueillent aussi pour des réunions, mais c’est quand même leur lieu. C’est gentil de leur part de nous prêter des salles, mais nous avons besoin de notre lieu... C’est surtout au moment des fêtes que ça nous manque beaucoup. Le culte est le même, mais ce que nous voulons apprendre à nos enfants c’est notre culture ... Nous souhaitons enseigner la religion, mais aussi la langue, la culture, l’histoire pakistanaises. Pour qu’ils sachent d’où ils viennent, même si ce pays ne sera pas le leur. L’association El Irshad ? - oui, nous les connaissons, ils nous ont parlé, nous sommes au courant de leur projet. Il ressemble au nôtre, mais les cultures sont différentes. C’est pourquoi nous pouvons collaborer

avec eux - dans le social etc. - mais nous souhaitons également avoir notre propre lieu...

Nous cherchons une solution qui serait acceptable pour la mairie, un lieu qui ne créerait pas de nuisances pour autrui, compte tenu de la fréquentation, un lieu adapté. Nous avons déjà en vue un terrain, 2-3 pavillons ; nous cherchons aussi quelque chose de grand qui ferait 200-300 m². Ce sera surtout un lieu de rencontre - bien sûr il y aura une salle de prière comme ce dont dispose l'association turque, mais en plus grand. Parce que notre projet est de travailler aussi avec d'autres associations et pour pouvoir les réunir, il nous faut beaucoup d'espace ... Nous avons besoin aussi de beaucoup de livres et nous avons créé une bibliothèque dans laquelle nous réunissons des livres d'histoire, de culture.

L'argent ? - c'est toute la communauté qui va participer ; on fera un appel pour des dons à la communauté de Garges, mais aussi dans des villes voisines -Villiers-le Bel, Sarcelles ... ” - explique un des responsables de l'association (entretien 36).

En attendant que le “ le centre culturel pakistanaï ” de Garges voit le jour, beaucoup de familles gargeoises se rendent à La Courneuve, où “ Minhaj ul Quran ” (“ Apprendre le Coran ”), une autre association de la communauté, dispose de vastes locaux et y organise des cours d'Urdu, des enseignements religieux, des activités sportives.

Dans ces recherches du lieu communautaire, une association fait figure de privilégiée à Garges. C'est “ l'Amicale des travailleurs turcs et de leurs sympathisants ” qui a d'ores et déjà son “ centre culturel ”. Créée au début des années 1990, l'amicale est d'abord installée à Sarcelles, ensuite à Garges, dans un appartement loué au quartier de la Muette, jusqu'à ce que ses adhérents réussissent à acquérir un pavillon dans un des rares quartiers pavillonnaires de la ville. Pour certains, ce fut avec l'aide de Dominique Strauss-Khan (député du Val'Oise et maire adjoint de Sarcelles) ; pour d'autres, celle du gouvernement turc ; pour les responsables de l'association, ce sont “ tous les sympathisants qui se sont cotisés ”. Un deuxième pavillon, jouxtant le premier, fut construit par la suite avec du travail bénévole :

“ Ce sont plutôt les anciens qui ont fait ça, le plus difficile... Ils ne dormaient pas la nuit, pour faire les travaux - on ne peut pas avoir des ouvriers, alors on a essayé de tout faire nous mêmes. ” (entretien 18)

La maison de l'amicale abrite aujourd'hui le logement de l'assistant social turc mandaté par le Consulat, une vaste salle de rencontres avec cafette et au sous-sol une salle de prière “ ouverte à tous : nos frères les Arabes, nos frères les Africains, nos frères pakistanaï ”,

l'imam étant tout de même nommé par l'Ambassade de Turquie. Ces formes de mobilisation collective ne sont pas prises en compte, nous l'avons vu, par les politiques urbaines, qui ne savent pas, mais surtout ne sont pas habilitées à y répondre. En " terrain potentiellement politique ", c'est donc aux élus et aux services " traditionnels " de la municipalité qu'incombe " la gestion de ces dossiers lourds " - pour reprendre l'expression d'une des personnes rencontrées - devenus affaire de " tout le bureau municipal ". Le jeu politique avec ses stratégies de conflit ou d'alliance, rythmées par le calendrier électoral ne reprend pas moins ses droits.

A Garges, ce sont plutôt les contours d'une impasse que j'ai pu observer. Le " social " faisant figure aux yeux de la municipalité de " stratégie d'entrisme ", les " centres culturels " se traduisent dans sa vision en autant de projets de " lieux de culte ". Seulement voilà, il existe déjà à Garges quatre lieux de prière pour les musulmans : celui de l'association El Hayat, un similaire au quartier de la Muette, une salle dans le foyer Sonacotra, ainsi que le pavillon de l'amicale turque. Pour le maire, cela fait bien " quatre mosquées " à Garges :

" Il existe actuellement à Garges quatre mosquées et deux églises et, par certains côtés, il est difficile de suivre leur raisonnement [le projet de centre culturel]. On ne peut pas répondre favorablement à tous, d'autant que tous ces gens ne se tolèrent pas entre eux. Un " Comité associatif de la communauté musulmane " nous a sollicité récemment pour la mise à disposition du gymnase municipal pour les fêtes. C'étaient des associations telles que Falah el Darain, El Irshad, Rahma (gestionnaire de la salle de prière du quartier de la Muette), " En marche " qui n'étaient même pas au courant de la démarche. Nous avons répondu à chaque association en disant que nous n'étions pas informés de l'existence du " Comité associatif de la communauté musulmane " et que par ailleurs le gymnase municipal était mis à la disposition de l'association El Hayat qui en avait fait la demande...

La municipalité n'est pas opposée de manière rigoriste à ce projet de mosquée, mais non au cœur de la ville ; sur un terrain extérieur où cela ne gênera pas la population, pourquoi pas. Nous n'avons pas d'opposition rigide, mais nous sommes là pour préserver chaque habitant - allez voir les habitants de l'avenue Paul Vaillant-Couturier, à côté du pavillon de l'amicale turque et surtout les vendredis... à la fin, on n'ose même plus ouvrir les lettres. " (élu, Garges, entretien 1)

" Quand il existe déjà une ou deux mosquées, on essaye qu'il n'y en ait pas trois. Encore si c'était pour les Gargeois, mais ça attire tout le reste ... Alors si on n'interdit pas on fait jouer les obstacles administratifs - agrément de sécurité, permis de construire. Le contrôle du culte par la police ou la ville reste très informel " - explique le commissaire principal (entretien 48).

Aussi, le réflexe “premier” de la municipalité semble être celui de détourner les associations, celles qu’elle aimerait garder comme interlocutrices en tout cas, de leur projet religieux pour les orienter vers “du socio-culturel pur et dur” :

“ L’association “Falah-E-Darain”, c’est un dossier très important. Ce sont des gens très intéressants ... ils ont des difficultés de langage, se sentent isolés et demandent un lieu pour se retrouver. Or, plus de 60 ethnies cohabitent à Garges, si chacune demandait un lieu ... Plutôt que de chercher à se replier, il est préférable de participer à vie publique, pour se faire connaître par d’autres associations, par d’autres Pakistanais. Il y a une volonté de leur part dans ce sens. La ville de Garges compte trois centres sociaux et 371 associations, c’est insuffisant. Il n’y a pas assez de structures pouvant accueillir les associations. D’où le projet actuel de la municipalité d’une maison de quartier reliée au centre de ressources associatif. Les associations pourront s’y retrouver, mieux s’exprimer dans des ateliers, par exemple, de danse folklorique, de costumes ” - explique l’élu délégué à la vie associative (entretien 1).

Mais de leur côté, les associations élaborent également des stratégies. Acceptant les règles du jeu politique, elles essaient de négocier. Ce processus de la négociation politique nous est apparu le plus clairement dans le cas de l’association pakistanaise. En 1994, peu après sa création, elle s’adresse pour la première fois à la municipalité pour manifester son mécontentement de ne pas avoir été invitée à la Fête du parc, rassemblement annuel des associations gargeoises, organisé par ville. Désormais inscrite dans les tablettes du service associatif, ses échanges avec la mairie, en dehors de quelques courriers type, ne seront ni chaleureux, ni soutenus. En 1998, le projet de l’association a évolué des problèmes liés essentiellement au rapprochement des corps à la mission socio-éducative et culturelle que nous lui connaissons, et une nouvelle initiative sera entreprise auprès de la mairie. Par courrier au maire, l’association demande la mise à disposition d’une salle :

“ La communauté musulmane est très présente à Garges, ainsi que dans les villes avoisinantes. Elle a parfois le sentiment d’être mise à l’écart et de ne pas être entendue. Ceci est essentiellement dû au problème de langue et au manque de communication. Nous souhaitons jouer ce rôle d’interlocuteur et d’intermédiaire. Notre association a pour but d’enseigner les langues : urdu et arabe pour le développement de la culture et pour bien comprendre le Coran, ainsi que la poésie et les romans ; la langue française pour les adultes et les personnes âgées. Pour les activités culturelles, les Musulmans de Garges en général et les Pakistanais en particulier, n’ont pas de lieu de culte approprié. Ils ont besoin de salles pour l’enseignement coranique aux enfants

et d'une bibliothèque pour les livres sur la culture et la religion. Notre association a pris l'engagement auprès de la communauté de créer une salle pour la prière et une bibliothèque. Nous vous demandons donc de bien vouloir nous prêter une salle " (extrait du courrier).

Mais la mairie ne répondra pas favorablement à leur demande ni ne donnera aucune suite à leur proposition de " médiation " auprès de la " communauté musulmane ". Les responsables de l'association vont alors " changer de politique " :

" La mairie ne veut pas des durs, des extrémistes, des intégristes. Nous comprenons cela ... mais par quel moyen ils jugent ; comment font-ils pour savoir qui est extrémiste et qui ne l'est pas. Il y a un défaut de communication, des préjugés, qui aboutissent à classer des gens dans des cases, c'est là tout le problème. Ce n'est pas parce qu'un employé de la mairie n'aime pas l'islam qu'il doit prendre tous les musulmans pour des intégristes. Pour comprendre qui est qui, il faut de la communication. Pour ça nous avons complètement changé de politique depuis quelque temps. Si l'on souhaite obtenir quelque chose, il faut faire passer le message. La communication est très importante. Sinon vous pouvez faire des choses bien, mais vous n'irez pas plus loin " (secrétaire, Falah-E-Darain, entretien 36).

Dans le cadre de sa " nouvelle politique ", en 2000, l'association sera pour la première fois présente à la Fête municipale du Parc et y tiendra un stand, somptueusement décoré, pour présenter la culture pakistanaise :

" Madame le Maire avait dit que la culture orientale est riche en arts et en gastronomie. Donc notre association organisera des soirées pour faire connaître l'art et la cuisine orientales. C'est ce que nous avons présenté à la fête du Parc - poulet tandoori, samoussa, riz biryani, etc." (entretien 36)

Pour donner encore plus de poids à la démarche, le Consul pakistanais est invité à la fête. Son arrivée en limousine est un des moments forts du programme. Il sera chaleureusement accueilli par le maire qui lui fera faire le tour des stands associatifs. Les efforts de l'association seront récompensés : elle décroche le troisième prix du meilleur stand et la somme de 2000 francs. Cela semble de bonne augure pour l'issue des négociations, tout comme la réponse favorable que le maire avait réservée quelques mois auparavant à leur invitation au restaurant. Alors " on espère ", mais la mairie est longue " à donner son feu vert ". Car si l'association pakistanaise veut bien aller dans la maison de quartier municipale pour, selon son responsable, " *participer à des rencontres socio-culturelles avec les*

habitants étrangers qui ont besoin de reconnaissance ”, elle n’a pas abandonné ses projets de “ centre culturel ” et les recherches du “ lieu adapté ” se poursuivent :

“ Nous avons déjà visité trois-quatre lieux où nous pourrions faire nos activités, mais bon... on attend l’accord ... de la commission de la mairie. Si vous voulez, bon ... ce qui est arrivé dans d’autres villes ... certaines associations ont voulu faire et la mairie s’est opposée. Ils avaient trouvé des locaux, mais la mairie a fait opposition [préempté] et ils ont arrêté là... Nous ne voulons pas faire ce genre d’expériences ... être obligés d’arrêter une fois qu’on s’est engagé [engager de l’argent] ... ce serait une perte pour notre association, pour notre image. Nous cherchons une solution qui serait acceptable pour la mairie, un lieu qui ne créerait pas des nuisances pour autrui, compte tenu de la fréquentation, un lieu adapté. Nous avons déjà vu un terrain et deux pavillons, mais la mairie nous a dit que bon, voilà ... c’est trop près ... bon, en plus les gens du voisinage ne sont pas d’accord - selon eux je ne sais pas si c’est vrai - parce qu’il y aura beaucoup de bruit ... bon. Ce n’est pas qu’ils sont difficiles (rires) mais ils essayent, de leur côté, de nous faire comprendre qu’il faut un endroit qui ne crée pas trop de nuisances pour les autres. Oui, je pense que nous allons trouver...” (secrétaire, Falah-E-Darain, entretien 36)

D’autres sont pourtant moins optimistes :

“ Cet accord, je pense, ils ne l’auront pas ... on les fera seulement patienter jusqu’aux élections [municipales] ” - prétend quelqu’un de bien informé.

Egalement calée sur le calendrier électoral, la négociation menée par l’association El Irshad prend une forme différente. Tout d’abord, les initiatives de Falah-E-Darain ne sont pas toujours bien perçues par ses responsables : se voulant les représentants de “ toute la communauté musulmane ”, ils n’apprécient pas la démarche séparée de l’association pakistanaise à qui ils avaient proposé de rallier leur projet ; ses prétentions à être le médiateur entre la mairie et les associations musulmanes, agacent :

“ Les Pakistanais sont arrivés récemment ... ils ont acheté des pavillons, des commerces ... ils veulent aller toujours plus loin ”.

Sont-ils légitimes à parler au nom de la “ communauté musulmane ”, qui dans l’imaginaire collectif semble reliée essentiellement à l’immigration maghrébine, une “ très vieille immigration ” à Garges. Alors que les deux autres associations musulmanes dont il est question ici connaissent des rapports difficiles avec la municipalité, “ le succès ” remporté par les Pakistanais à la fête du Parc est perçu comme l’instrument d’une nouvelle stratégie de division municipale, dirigée à l’encontre de la “ communauté musulmane ” :

“ L’affichage des Pakistanais à la fête du Parc n’a pas plu à tout le monde. Le maire serre la main aux Pakistanais pour diviser la communauté musulmane : “ voyez-vous, je ne suis pas raciste ”.

Les Pakistanais sont eux-mêmes prêts à l’admettre :

“ Dans les rapports entre les associations et la mairie, il y a aussi un jeu politique, c’est “ diviser pour mieux régner ” ; rabaisser certaines associations au profit d’autres. Créer, cette division, ce n’est pas bon, ça crée une sorte de jalousie entre les communautés. Au contraire, il faut leur donner des moyens égaux, un respect égal, un soutien égal - c’est la tâche des représentants de l’Etat ” (Falah-E-Darain, entretien 36).

Mais ce que révèlent au fond ces divergences, ce sont deux postures différentes vis-à-vis de la force publique : quand les uns s’appliquent à négocier “ une ouverture ”, les autres demandent le respect de droits :

“ Les Musulmans ne demandent que ce qui est prévu par l’Etat dans le cadre de la loi ; nous ne demandons que ce qui nous est dû. Regardez, les Chrétiens ont leurs églises, les Juifs leurs synagogues et nous, nous n’avons rien, nous prions dans des caves et c’est honteux. Laissons les Chrétiens de côté, puisque nous sommes dans un pays où la religion chrétienne est majoritaire encore que, ça fait mal d’entendre les cloches des églises sonner dans nos propres pays et que nous ici, nous n’y avons pas le droit. Mais prenons la religion juive et la religion musulmane, qui sont deux religions minoritaires. A Garges, la communauté juive a ses synagogues, la grande synagogue [consistoriale] qui a été construite avec l’aide de l’Etat et une autre et puis encore d’autres à Sarcelles. Là-dessus, nous disons, si les Juifs ont eu leurs lieux de culte, c’est tant mieux, ils n’ont eu que ce qui était prévu par l’Etat, ce qui leur était dû par la loi. Que la même chose soit faite pour les Musulmans. Attention, nous voulons pas jouer le jeu “ pourquoi eux et pas nous ! ” Au contraire, ils ont eu satisfaction, tant mieux, nous demandons que la même chose soit faite pour la communauté musulmane. Quand on entend “ les Juifs ont leur lieu de culte et de prière et vous non, c’est pas normal ” - on ne veut pas de ça ; nous ne voulons pas entrer dans ce jeu-là, nous demandons que ce qui est prévu par la loi nous soit appliqué, tout comme aux autres ”- explique sa position un responsable de El Irshad (entretien 40).

Cette différence de posture vis-à-vis de la société française est aisément compréhensible : citoyens, “ Français et musulmans ” depuis toujours, les leaders associatifs ont été socialisés dans les valeurs politiques de l’égalité, de l’universalisme et du droit. En revendiquant une citoyenneté à part entière, ils demandent que l’application des principes

républicains soit faite aujourd'hui en leur faveur. Jouer la politique locale est pourtant la seule possibilité qui s'offre à eux. Les responsables de El Irshad avaient ainsi leur propre stratégie de négociation, plus radicale, moins déférente vis-à-vis des pouvoirs locaux, mais tout aussi calée sur le calendrier électoral. Avant les municipales de 1995, ils avaient pris rendez-vous avec la candidate de l'opposition, élue maire par la suite ; avant les nouvelles échéances de 2001, ils demandaient à être reçus de nouveau en mairie pour exposer une nouvelle fois leur projet et voir si la maire allait " tenir parole ".

Alors que leur attente se prolonge, la décision est prise et la nouvelle tombe enfin - on ne les recevra pas. La raison invoquée est celle de la quête lancée par l'association pour collecter les fonds nécessaires à l'acquisition du local et l'aménagement du futur centre culturel. En effet, comme cela est déjà apparu à travers les extraits d'entretiens, pour la réalisation de leurs projets, les associations musulmanes entendent faire appel à la générosité publique. El-Irshad en donne l'exemple avec le tract distribué dans la ville, intitulé " Appel à la communauté musulmane ", dont voici un extrait :

*" L'association El-Irshad a le plaisir et l'honneur de vous informer de l'acquisition d'un bâtiment d'une superficie de 600 m² situé à Garges-lès-Gonesse, place Voltaire pour un prix total de **1.850.000 F⁵⁰⁵**. Un compromis d'achat ayant été signé, et une avance de 10% de la somme totale a été versée.*

Ce bâtiment va être aménagé en centre socio-culturel islamique. Il comprendra des salles de prières, une salle de conférences, une médiathèque et une bibliothèque accessible à tous. Des salles de cours d'apprentissage de l'arabe et de soutiens scolaires sont également prévus. D'autres activités au service de la communauté y seront présentes.

*Mesdames, Messieurs, vous n'êtes pas sans savoir que sans votre contribution, ce projet ne peut aboutir. **Allah dit : " Entraidez-vous dans l'accomplissement des bonnes œuvres et de la piété et ne vous entraidez pas dans le péché et la transgression. Et craignez Allah, car Allah est, certes, dur en punition ! "***

*Nous avons la certitude que vous faites partie de la communauté **du Prophète Mohammed (S.A.W.)** et vous en êtes soucieux, comme le Hadith l'indique : "**Celui qui ne se soucie pas des affaires des musulmans, n'est pas des leurs.**"*

Par la présente, nous lançons un appel à tous les musulmans, pour venir participer à l'édification et à la réussite de ce projet, qui sera par votre aide et contribution, un acquis important à notre communauté [...] "

⁵⁰⁵ Les caractères en gras dans cet extrait viennent du document original.

Suit un talon de participation : *“ Oui, je désire investir pour la prospérité et le bien être de la communauté ... ”* avec les coordonnées bancaires de l'association et la valeur du don (50 F/ 100 F/ 150 F/ autre) ou d'une contribution mensuelle de même montant.

En note de bas de page : *“ Ce texte contenant des versets hadiths, merci de ne pas jeter ”*.

Un document similaire était diffusé par Falah-E-Darain, dont seuls les numéros de compte bancaire dans la *“ National Bank of Pakistan ”* à Paris et les coordonnées de l'association écrites en latin étaient toutefois lisibles pour le grand public.

Comme le fera valoir la municipalité, les quêtes publiques sans autorisation préalable sont illégales :

“ On ne peut pas faire une quête publique sans autorisation préalable de la préfecture. Compte tenu du fait que ce sont des Musulmans, la police s'est gardée d'intervenir... Mais la ville ne peut pas accepter ça sur son territoire, nous avons donc décidé de ne pas recevoir l'association. Mais il n'y a pas que ça, c'est un ensemble...” - explique l'élú (entretien 1).

Ce rebondissement sera interprété, même par ceux qui ne soutiennent pas ouvertement El-Irshad, comme une nouvelle preuve du manque de respect de la municipalité vis-à-vis de la *“ communauté musulmane ”* :

“ On a entendu le maire dire que tant qu'elle sera maire, il n'y aura pas un lieu de prière digne de ce nom dans la ville ...

Il avait été question d'acheter un hôtel à la Muette qui a brûlé par la suite, la mairie a aussitôt préempté. Les Turcs ont voulu racheter un pavillon et la mairie a préempté... Aujourd'hui, El-Irshad a signé une promesse de vente - avec versement d'arrhes - et la mairie s'acharne encore à bloquer le projet. Avant d'avoir recours au droit de préemption, elle fait marcher ses alliés : les bailleurs, les vendeurs. Elle a pris un avocat, selon lequel le vendeur du centre commercial n'en était pas le propriétaire, donc ne peut pas vendre ! Une combine a été mise en place avec le bailleur des HLM environnants - éventuel propriétaire : il résilie le bail de l'occupant actuel - qui va d'ailleurs en justice - et en contrepartie, la municipalité lui refait pour 4 millions de tuyauterie... S'ils n'avaient pas trouvé cette solution, ç'aurait été encore la préemption...

Alors que la secte Moon s'installe à Garges et personne ne bouge le petit doigt... !

La communauté juive a ses lieux de culte. La synagogue [consistoriale] a été construite à la place d'une maison de la culture avec l'aide déguisée de l'Etat et ça c'est des

choses qui sont mal prises par la population. De même, il y a deux églises à Garges. Dans le cadre d'un Plan régional, 5 millions de francs seront investis dans la rénovation de l'une d'elles...

Les Musulmans, on veut nous acculer à l'état de nos arrière-grands-parents ! ”

La maire de Garges sera réélue en 2001 au premier tour avec une majorité importante. A la fin de l'enquête, ni El-Irshad, ni Falah-E-Darain n'avaient reçu une réponse favorable à leurs demandes. La négociation politique donnera de meilleurs résultats à Vitry sur Seine : une vingtaine d'année après l'inauguration de la première synagogue, “ l'Association des musulmans de Vitry ”, anciennement appelée “ Echanges et dialogue ”, fait construire la première mosquée sur un terrain qu'elle a acquis avec le feu vert municipal. Le “ rapprochement poussé ” des dernières années entre l'association et le maire adjoint a permis à ce projet, longtemps mûri, d'aboutir. L'imam “ jeune et moderne ”, venu d'Algérie présente désormais ses vœux au maire, “ au même titre que les représentants des autres religions ” :

“ On essaie de faire en sorte que les musulmans de Vitry trouvent leur place, comme toutes les autres populations. Sur proposition de ces associations, nous avons fait un site dérogatoire pour la fête de l'Aid-el-Kebir - la municipalité a mis à disposition d'un opérateur un terrain (vers le cimetière) où les Musulmans puissent venir égorger leurs moutons dans des conditions réglementaires, sous contrôle des services vétérinaires ”
- se félicite le responsable de l'Office municipal de l'immigration (entretien 52).

*

Ce sont les limites du *local* et de la *proximité* comme facteurs de diversité et de reconnaissance, en l'absence d'une régulation plus politique et nationale, qui apparaissent dans ces exemples. Chaque type de mobilisation associative que nous avons décrit dans ce chapitre est en cohérence avec une forme particulière d'expression de la citoyenneté : nationale et formelle, participative et locale, ou encore une citoyenneté “ différenciée ”, suggérée par les travaux de recherche⁵⁰⁶. La première figure d'altérité que nous avons ainsi analysée sur le mode idéal-typique répond à une définition libérale des principes de la citoyenneté, selon laquelle les appartenances minoritaires relèvent du domaine privé, l'espace public étant le lieu de la vie commune, politiquement organisée par les pratiques de la citoyenneté⁵⁰⁷. Cette conception, analysée par exemple dans les travaux de Dominique

⁵⁰⁶ Young Marion I., “ Polity and group difference : a critique of the ideal of universal citizenship ”, *Ethics*, vol. 99, n° 2, p. 250-274, reprise par Kymlicka Will, *La citoyenneté multiculturelle*, Paris, La Découverte, 2001 (1995).

⁵⁰⁷ Schnapper Dominique, *La communauté des citoyens*, op.cit.

Schnapper, rend compte du plus grand nombre d'actions associatives observées dans l'enquête.

Le soutien public à des formes d'organisation et de mobilisation collectives, au nom de nouvelles citoyennetés – *participative, démocratique, locale* - offre toutefois un exemple de la recherche tant académique que politique d'un "correctif communautaire", permettant d'enrayer les tendances à l'étiollement des liens sociaux, de l'individualisme moderne, les disfonctionnements engendrés par le fonctionnement des républiques nationales. Mais la synthèse entre engagement civique et identification particulière est laissée ici aux soins du sujet, entendu au sens d'Alain Touraine⁵⁰⁸. Cette solution individuelle et subjective trace les limites de l'idée de reconnaissance : le développement des quartiers, stratégie essentiellement sociale de gestion de l'ethnicité, laisse sans réponse les attentes de ceux qui n'adhèrent pas à cette vision instrumentale.

L'idée de "droits culturels" proposée par Sylvie Mesure et Alain Renaut⁵⁰⁹, ou encore celle d'une "citoyenneté différenciée", semblent faire écho sur un plan philosophique et politique aux revendications exprimées par les acteurs sociaux. Dans la littérature sociologique, elle trouve une contrepartie avec la notion de *genuine culture*, qui propose une interprétation des références particulières en termes d'appartenance sublime et ineffable. Développée par Edouard Sapir en 1929⁵¹⁰, puis reprise par Shils⁵¹¹ et Geertz⁵¹², elle fonde aujourd'hui également certaines critiques philosophique du libéralisme politique⁵¹³.

Si la typologie que nous avons dressée des relations entre associations et pouvoirs publics montre que la définition libérale ou républicaine de la citoyenneté n'est plus l'unique mode envisagé de gestion de la diversité culturelle, celle-ci n'en demeure pas moins l'instrument privilégié. Le développement d'une "citoyenneté participative", de proximité, si elle ouvre la voie théorique à une prise en compte de l'ethnicité, n'en reste pas moins relative et conditionnée. Peu de solutions sociales ou politiques s'ébauchent, en revanche, en ce qui concerne la troisième logique de mobilisation associative définie, pour laquelle seules des solutions théoriques semblent aujourd'hui postulées.

⁵⁰⁸ Touraine Alain, "Faux et vrais problèmes", Wieviorka, Michel, *Une société fragmentée*, op.cit.

⁵⁰⁹ Mesure Sylvie, Renaut Alain, *Alter ego : les paradoxes de l'identité démocratique*, op.cit.

⁵¹⁰ Sapir Edward, "Culture : genuine and spurious", *American Journal of Sociology*, 1929.

⁵¹¹ Shils Edward, "Primordial, Personal, Sacred and Civic Ties", *The British Journal of Sociology*, VIII, 1957, pp.130-145.

⁵¹² Geertz Clifford (dir.), *Old Societies and New States*, Chicago: Free Press, 1963.

⁵¹³ Selon cette conception, les traditions culturelles ont une influence sur l'organisation des expériences individuelles et des comportements collectifs, en sorte que les différents groupes ont des *styles culturels* différents, lesquels peuvent favoriser ou empêcher la poursuite d'objectifs fixés par la société. La grille de valeurs que l'individu a intériorisée à travers l'affiliation à des collectivités est difficilement modifiable. Les liens qu'il entretient avec sa "communauté" sont des liens de type primordial (*primordial attachments*), lui permettant de satisfaire à ses besoins d'appartenance, de respect et d'auto-respect.

Conclusion de la 2ème partie

L'enquête de terrain confirme le développement du recours au mouvement associatif comme acteur des interventions publiques. Sur la scène locale, les services municipaux, les travailleurs sociaux font désormais une large place aux associations, "relais" ou "opérateurs" de leurs politiques. Les associations des migrants ne sont pas écartées de ce mouvement de collaboration avec la société civile, organisé par les pouvoirs publics. Au nom de l'égalité de traitement, elles trouvent une place dans l'ensemble des programmes, qu'ils soient impulsés par les municipalités, l'Etat ou divers organismes sociaux (la CAF, en particulier). Cette prise en compte est d'autant plus frappante que les représentations politiques ou professionnelles qui l'accompagnent dénoncent de manière rituelle "les communautarismes", "les replis", les "ghettos" que ces associations sont suspectes de véhiculer.

Dans les expériences étudiées, le rôle joué par la Politique de la ville (parmi les autres politiques territoriales de l'Etat) de légitimation de ces "partenaires" atypiques est apparu avec clarté. Les municipalités sont en train d'adapter leur fonctionnement au type de relations entretenues avec le monde associatif par le Développement social urbain ; conviés dans les instances de négociation locale, les professionnels sociaux sont de plus en plus acculturés aux partenariats associatifs ; ayant coopté les associations locales, ils y font appel pour des activités propres.

Le souci exprimé de la "participation des habitants", la légitimité conférée aux associations "de proximité" a fait entrer les associations des migrants parmi les "partenaires" de la lutte contre l'exclusion. Au premier rang du volontariat local, elles se sont fondues "naturellement" dans le creuset du Développement social qui a proposé une nouvelle vision de leur rôle en termes de lien social, de responsabilisation des habitants, d'auto-prise en charge. En seulement quelques années, grâce aux "partenariats" instaurés par les politiques territoriales, la problématique de l'immigration et les associations des migrants, ses acteurs inconditionnels sont sortis du pré carré qui leur fut aménagé par le FAS. Leur usage dans les institutions se banalise et popularise à la fois ; libre à chacune de leur donner une place en fonction de sa logique propre : la CAF pour des "animations globales" (fêtes de quartier) ou une action familiale (sorties) ; la ville pour la participation aux événements locaux, le DSU pour la "création de lien social", etc. Vingt ans après la loi de

1981, le principe du soutien public aux organisations des migrants semble acquis ; les nouvelles questions portent plutôt sur sa généralisation au sein d'institutions qualifiées de " droit commun ". La Politique de la ville, lieu médiatique, en quête d'innovation sociale et politique où différents acteurs viennent mettre en commun leurs moyens et préoccupations a été pour partie le creuset et l'emblème de ces changements.

Peut-on pour autant parler de reconnaissance au sujet de ces relations en développement entre les organisations ethniques de migrants et de descendants et les pouvoirs publics locaux ? L'ouverture à la société civile comme facteur d'évolution du " modèle français " a, contrairement à des intuitions initiales, renouvelé le constat mis en exergue dans l'étude de la *discrimination positive territoriale*, ou encore de la *lutte antidiscriminatoire*. Si les pouvoirs publics sont amenés à reconnaître symboliquement et matériellement les organisations ethniques des migrants et de descendants, ce n'est pas tellement au nom du respect du pluralisme et de la diversité, mais dans la mesure seulement où elles contribuent à un intérêt général que continuent à incarner de manière privilégiée les objectifs d'intégration et de cohésion nationales. C'est l'idée paradoxale de " l'ethnique au service de l'intégration " que j'ai souligné dans cette deuxième partie.

Mise en pratique, elle montre que les associations qui bénéficient du plus de reconnaissance institutionnelle sont celles qui restent attachées à une représentation classique de l'intégration, vue comme processus de convergence, par-delà les différences, dans l'égalité des droits civils, sociaux et politiques. En tant que conception essentiellement sociale, " l'ethnicité au service de l'intégration " montre ses limites face à des logiques de revendication qui refusent cette vision et représentation instrumentales. Enfin, entre les deux, elle est épousée par les associations en quête de développement, qui souhaitent " contractualiser " avec pouvoirs publics, sans pour autant renoncer à leurs projets spécifiques. Mais pour elles aussi, en lieu et place de la synthèse promise entre identité particulière et vivre-ensemble, c'est la coupure qui l'emporte à nouveau. Par l'artifice technico-administratif du projet, les pouvoirs publics entendent se prémunir contre la prise en charge spécifique des intérêts des migrants ; c'est essentiellement " au titre de " l'action sociale, tout ce qu'il y a de plus classique, que ces organisations pourront être soutenues.

Pourtant, nul doute que si elle persiste la ligne de coupure entre civisme et ethnicité, sphère privée et vie publique, tracée par les principes formels de la citoyenneté a été, dans ces bricolages locaux, un tant soit peu déplacée. Même si les différentes formes d'expression de la citoyenneté que nous avons analysées - locale et nationale, représentative et de participation, particulariste ou générale - semblent pour l'heure hiérarchisées (aussi bien dans les représentations que les instruments juridiques), l'apparition de ces thèmes dans le débat public marque une évolution latente du " modèle

national ". Le recours et le soutien publics aux organisations des migrants contribue, qu'on le veuille ou non, à la structuration et à l'affirmation de corps intermédiaires, d'acteurs collectifs, même lorsqu'ils sont " portés à l'intégration ". Il ébauche ainsi, entre l'Etat et le citoyen, des figures collectives de minoritaires, dont les associations sont de plus en plus souvent promues en représentants légitimes.

Malgré les précautions d'usage, l'enjeu des échanges entre les associations et les pouvoirs publics réside bien dans la reconnaissance politique de ces appartenances minoritaires. Les stratégies et revendications identitaires d'entretien et de transmission de cultures particulières sont bien identifiables dans la pratique associative, même lorsqu'elle trouve à s'exprimer de manière privilégiée par l'aide aux devoirs ou les sorties scolaires. Le fait que ces associations n'affichent jamais une identification seulement résidentielle (ce qui semble être le cas dans d'autre pays) est à cet endroit significatif : plutôt que l'avenir du quartier, ce qui se joue implicitement dans les échanges avec les institutions publiques est l'effort d'aménager des espaces pour corriger les principes républicains de " refus de l'ethnicité ". Pour les associations, les marques de considération institutionnelle signifient un début de prise en compte de leurs situations et préoccupations particulières. Pour les pouvoirs publics, la mobilisation associative est un palliatif au vide plus ou moins volontairement laissé en la matière par les catégories administratives institutionnelles.

Enfin, ce qui est séparé sur le plan administratif est nous l'avons vu " mis en relation " par les individus. L'aide publique est pour les associations une marque de reconnaissance, un encouragement au développement, un atout dans le recrutement de leurs membres et donc finalement un soutien, même si indirect, au " travail identitaire " qui rejoint leurs préoccupations. Si elle n'est pas visible dans le fonctionnement institutionnel, c'est que la synthèse entre identité particulière et vivre-ensemble, ethnicité et action publique, est tacitement déléguée aux associations, dont les activités sont en général guidées par l'effort de donner un sens aux situations d'épreuve et de coupure, engendrées par l'expérience migratoire. On rejoint ici la perspective individuelle proposée par Alain Touraine dans le débat multiculturel, pour qui " au plus loin des solutions institutionnelles, politiques ou religieuses ", c'est le Sujet qui " retisse " ses expériences entre instrumentalisme économique et culture particulière⁵¹⁴. Pourtant, c'est bien " d'une solution politique " dont il s'agit ici, mais qui est une solution *a minima*.

⁵¹⁴Touraine Alain, " Faux et vrais problèmes ", in Wieviorka Michel, *Une société fragmentée, op.cit.*, pp. 302-303.

CONCLUSION

L'élaboration intellectuelle et l'affirmation politique du "modèle français" renvoient à la prise de conscience de spécificités nationales dans un contexte de changement par la "globalisation", c'est-à-dire, *a priori*, d'homogénéisation et de perte d'identité. Qu'en France on ait tendance à ériger ces spécificités nationales en "modèle" n'enlève rien au caractère plus universel du phénomène. On pourrait de la même manière mettre en évidence des *modèles* anglais, allemand, italien, etc., reflétant *a minima* le fait qu'en tant qu'entités politiques souveraines ces pays ont connu des développements singuliers qui déterminent aujourd'hui en partie ou en tout des modalités de fonctionnement qui leur sont propres. *A maxima*, l'effort d'affirmation de ces "modèles nationaux" pointe cependant peut-être vers un autre phénomène. Il pourrait traduire, dans un contexte de dépassement des nations, la persistance des idéologies nationales comme principaux mythes collectifs et formulations du vivre-ensemble. Il en résulte une dichotomie entre projets politiques restés nationaux et des appareils bureaucratiques et légaux en plein bouleversement "post-national".

Si elle esquisse des phénomènes de portée plus générale, cette vision dichotomique semble faire plus particulièrement sens pour notre enquête et en France. Le constat en a été souvent relevé, même si les interprétations proposées divergent. Il est ainsi question d'un "décalage structurel" entre discours et pratiques⁵¹⁵, de "rupture" entre "le social" et "le national"⁵¹⁶, de "hiatus institutionnel"⁵¹⁷ ou, plus communément, "d'hypocrisie républicaine". De manière positive, il a été analysé comme une idéologie performative ou "utopie créatrice"⁵¹⁸.

La dichotomie prononcée entre la formulation essentiellement idéologique des problèmes, construite à partir de catégories fondatrices de la république et proposée par les gouvernants et la démarche essentiellement pragmatique des acteurs sociaux semble être

⁵¹⁵ Helly Denise, "Primauté des droits ou cohésion sociale. Les limites du multiculturalisme canadien 1971-1999", *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, op.cit.

⁵¹⁶ Lapeyronnie Didier, *L'Individu et les minorités*, op.cit., pp. 12 et sq.

⁵¹⁷ Streiff-Fénart, "Modèle républicain et discriminations ethniques : un dilemme français", *Faire Savoirs* (sciences humaines et sociales en région PACA), n° 1, mars, p. 69-76.

⁵¹⁸ Voir, par exemple, Schnapper Dominique, "L'universel républicain revisité", *VEI Enjeux*, n°121, juin 2000.

en effet une caractéristique essentielle de l'action publique française. Quelle qu'en soit l'explication, elle éclaire et conforte l'hypothèse de travail retenue de manière plutôt intuitive au départ de cette recherche, selon laquelle c'est dans la réorganisation des modes de gouvernance et d'intervention de l'Etat, et non pas dans la révision de sa doctrine politique, qu'il faille rechercher les facteurs d'évolution à l'œuvre du "modèle français". Les spécificités nationales se manifestent, quant à elles, plutôt comme un frein au changement : la représentation antinomique traditionnelle de l'ethnique et du civique, l'abstention théorique de l'Etat en matière de diversité culturelle continuent à constituer en France des limites aux politiques de reconnaissance.

Les facteurs de changement

La combinaison singulière entre l'utopisme des dirigeants et du discours public et la flexibilité des pratiques est lisible, en effet, dans chacun des domaines et champs problématiques étudiés.

En matière de *discrimination positive territoriale*, nous avons vu un objet nouveau d'action publique se construire sans avoir été réellement nommé. Les *quartiers* ont été définis comme cible de l'action publique pour répondre à une urgence, sans que ce choix ait été spécifiquement argumenté ou débattu et sans qu'on sache ce qu'il recouvre réellement - la pauvreté, l'habitat social, le chômage, l'immigration. Enracinées dans le paysage institutionnel et politique de la décentralisation, les procédures contractuelles ont écarté dans un premier temps les territoires de l'action publique de la rationalité bureaucratique. La *priorité* est leur seule caractéristique retenue.

Mais apparus au détour d'événements particuliers *les quartiers* ont été progressivement absorbés dans les logiques politiques et administratives : aujourd'hui, les raisons et les fondements de leurs usages institutionnels semblent de l'ordre de l'évidence ; l'idée de "discrimination justifiée" - sur la base essentiellement de considérations géographiques - permet de les concilier avec les valeurs républicaines d'universalité et d'égalité.

Une fois sa conformité au "modèle républicain" acquise au plan des principes, la *discrimination positive territoriale* sera mobilisée de manière plus "lucide". Le fait que la population étrangère soit dans ces quartiers "deux fois plus nombreuse que la moyenne nationale" n'échappe pas aux politiques, qui poussent toujours plus loin les convergences souhaitées entre *exclusion* et *immigration*, donnant en l'espèce des politiques urbaines, un faire-valoir à leur action d'intégration et plus récemment de lutte contre les discriminations. Affirmer, en revanche, que ces catégories territoriales sont les instruments d'une gestion ethnique des populations est toujours source de vive polémique.

On peut voir une démarche similaire dans la construction des politiques publique d'intégration. Elles reposent sur la combinaison d'énoncés de principes généraux avec une gestion pragmatique de la dimension ethnique, confiée aux acteurs sociaux. L'axiologie républicaine y est conciliée avec des pratiques de " bon sens ", tenant compte de la diversité culturelle. Ainsi, alors que l'intégration résulte en premier lieu de l'action indifférenciée de la nation, on ne continue pas moins " sur le terrain " à faire le décompte des immigrés pour, entre autres, postuler aux aides du FAS. Alors que la république ne reconnaît pas en théorie l'origine, l'Etat n'a pas moins, dès le début des années 1980, promu " les jeunes issus de l'immigration " en public prioritaire de son action et étendu, plus récemment, l'action du FAS aux " descendants des immigrés " pour l'armer dans la lutte contre les discriminations. C'est qu'il compte à l'évidence sur la capacité de ses agents à s'accommoder du refus et de l'impossibilité théoriques de tenir compte de l'ethnique. Ce fonctionnement entre l'idéologie ou le caractère idéaliste des énoncés et le pragmatisme, la " lucidité " des pratiques finit d'ailleurs par produire des effets pervers : les immigrés sont sous-représentés au sein même des dispositifs emblématiques des politiques d'intégration ; le FAS finance des actions sociales, de loisir ou d'animation qui n'ont aucune visée en matière d'immigration - se substituant à la finalité, le financement est devenu seul critère de spécificité.

Enfin, en matière de relation avec le mouvement associatif, alors que pas un jour ne se passe sur la scène publique sans que soit prononcée la dénonciation rituelle des " communautarismes ", le fait que les organisations particularistes des migrants ou de descendants, promues par les pouvoirs publics en " représentants légitimes des communautés " bénéficient de leur soutien, n'est guère surprenant pour personne. C'est au contraire, l'interrogation sur ce point qui l'est au motif de l'égalité et du traitement non-discriminatoire. Ici aussi les contradictions sont résolues de manière non pas idéologique mais pragmatique (presque mécanique) par la loi de 1981 qui rétablit les associations étrangères dans le régime général de la loi de 1901 en en fait, par là même, des candidats potentiels à la gestion et à l'exécution de service public.

Faut-il dénoncer ce qui apparaît sur le plan analytique comme des lacunes ou des contradictions ? Faut-il y voir une limite inhérente à toute politique publique ? L'écart mesuré à un moment donné au modèle théorique ? S'agit-il, au contraire, d'une autre spécificité nationale - le *French pragmatism* qu'analyse Douglas Ashford⁵¹⁹ ? Quelle qu'en soit la cause, la vision dichotomique entre des projets politiques et des mythes collectifs restés nationaux et des bureaucraties providentielles en plein bouleversement " post-national ", interprétation

⁵¹⁹ Ashford Douglas E., *British dogmatism, French pragmatism*, London, Allen & Unwin, 1982. Voir aussi sur le même sujet une approche différente par Favell Adrian, *Philosophies of integration: Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, London: Macmillan, 1998.

que j'aimerais souligner ici en particulier, permet de rendre compte de l'hypothèse de travail qui fut corroborée dans l'enquête : l'évolution des pratiques de l'Etat-providence, en l'occurrence en matière de pluralisme et d'ethnicité, se fait à l'aune de transformations dans son organisation et fonctionnement, et non pas d'une remise en cause du " modèle " politique. La dichotomie entre l'idéalisme des énoncés et des principes politiques, enracinés dans les catégories fondatrices de la république, et la flexibilité des pratiques a alors deux types de conséquences : d'une part, le renouvellement des pratiques n'a pas d'incidence sur les principes qui se caractérisent par une certaine fixité; la reformulation des principes politiques n'est pas nécessairement suivie, d'autre part, d'évolutions réelles dans le contenu des programmes. Dans une telle situation, c'est en effet dans la transformation des modes de l'intervention publique qu'il convient de rechercher les facteurs de changement.

Durant les vingt dernières années, celle-ci fut confrontée à ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui une tendance à la " subsidiarisation " : les fonctions traditionnelles de l'Etat national sont rognées par le bas avec l'émergence du *local* et par le haut, avec la construction européenne. La dimension supra-nationale et européenne des changements observés et décrits dans cette recherche n'était pas intégrée dans le cadre d'analyse proposé au départ. Son importance est apparue dans l'enquête. Derrière bon nombre de faits et d'évolutions étudiés, se profile en effet le rôle plus ou moins important, souvent " déclencheur ", joué par l'administration de Bruxelles ou dans d'autres domaines par des organisations comme celle du Conseil de l'Europe. L'émergence du *local* - dimension sur laquelle j'avais insisté au départ - et la structuration des instances européennes sont fondamentalement liées. La nature de cette relation est à éclairer - s'agit-il d'un déterminisme ou d'interactions plus complexes - l'enquête réalisée ne permet pas bien sûr d'y répondre. Elle a en revanche mis en évidence un certain nombre de mécanismes par lesquels se matérialise l'influence du local et de l'Europe sur l'organisation et le fonctionnement des bureaucraties nationales.

Les influences européennes se sont manifestées dans cette enquête par l'invention et l'introduction dans les cadres nationaux de nouveaux objets politiques et administratifs. Accompagnés de contraintes légales, ils sont amenés à s'imposer alors même qu'ils peuvent être atypiques, voire contraires à une " tradition nationale ". Il en va ainsi de nombre d'innovations observées dans l'enquête, au centre des questions d'évolution de l'intégration nationale. La notion de *zone* serait à mettre au crédit des instances internationales, tout comme les approches " intégrées " de l'action publique, qu'habille en France la rhétorique du territoire, mais qui sont de fait répandues dans un grand nombre de pays européens. En matière d'immigration, l'Europe donne naissance à l'interculturalisme, doctrine reprise aujourd'hui par une multiplicité d'acteurs sociaux et économiques qui continuent à confirmer

sa grande vitalité. Dans l'actualité immédiate, la lutte contre les discriminations raciales portée par la Communauté européenne est appelée à être retranscrite dans les paysages juridico-institutionnels nationaux, quels qu'en soient la vision politique ou le " modèle ". Les progrès accomplis, enfin, en matière des droits civils des immigrés à l'intérieur desquels s'inscrit la libéralisation du droit d'association (mais aussi de mariage) en France, ne doivent-ils pas être mis en rapport avec les efforts déployés en matière " d'égalité de traitement " par le Conseil de l'Europe au nom de la Convention européenne des droits de l'homme ?

Au niveau infra-national, les dynamiques de changement que nous avons observées interviennent de manière différente. Elles s'enracinent dans ce qu'on peut analyser, à la suite de Dominique Schnapper, comme un processus de démocratisation de l'Etat-providence. La décentralisation politique fut synonyme d'irruption dans l'action publique du *particulier* et du *pluriel*. En essayant d'impulser des politiques *locales*, les pouvoirs publics firent plus qu'adapter des programmes nationaux au contexte. Ayant pour but et cadre la proximité, leurs interventions deviennent spécifiques et particularisantes. Mais la prise en compte de ces particularismes et singularités locales ne saurait se faire sans ceux qui les portent et les expriment. L'émergence du local a eu donc comme corollaire l'ouverture plus grande des sphères politiques et administratives à des acteurs venus du monde économique, de la société civile. L'invention de la *proximité* fut ainsi synonyme de *diversité*. Elle entraîna l'entrée dans les préoccupations de l'Etat, traditionnellement identifiées à un intérêt général désincarné, construit à partir des catégories fondatrices de la république, de la pluralité des points de vue et des logiques d'action de ses nombreux " partenaires ". Les méthodes de la négociation et de la contractualisation politiques eurent pour conséquence (jusqu'à quel point préméditée) de faire une place aux intérêts particuliers y compris marqués du point de vue de l'ethnicité des migrants et de descendants.

Des éléments de résistance

Cela a produit un certain nombre de changements. Le principe d'une action particulière, spécifique, sélective semble acquis. La *discrimination positive* est jugée " justifiée " et compatible avec une axiologie républicaine. Du moment où l'on ne confère pas à la dimension ethnique un caractère programmatique, ses usages sont voués à se répandre et se multiplier. Leurs formes " dérivées ", les plus récentes, tracent un parallèle évident avec les mesures de *l'affirmative action* américaine, accusant l'écart aux principes généralistes et indifférenciés proclamés.

La reconnaissance politique des discriminations raciales et de la nécessité de les combattre a soulevé le voile sur la dimension ethnique et minoritaire des inégalités qui

structurent la société. A la faveur de ces évolutions, les individus ont recouvert des identités particulières, différenciées par race ou origine, traditionnellement refoulées par l'action publique. Enfin le soutien aux organisations ethniques des migrants et de descendants tranche avec la neutralité et l'abstention théorique de l'Etat et de l'espace public. Elle ébauche la reconnaissance institutionnelle d'acteurs collectifs, appelés à "épaissir le tissu social" entre l'Etat et le citoyen, dont la relation ne tolère en principe point d'intermédiaires.

Pourtant ces changements ont été peu accompagnés d'une reformulation du projet politique national. Avec le recul, ils ont peut-être même contribué d'une certaine manière à sa réification. Après les années 1980, où voient le jour sur le plan européen de la relance du marché commun et, sur le plan national, de l'impulsion de la décentralisation politique, le début des années 1990 fut marqué implicitement par la prise de conscience de ces changements. C'est alors qu'il se produit dans ce contexte ce qui peut être qualifiée *a posteriori* de "réaction républicaine". Celle-ci a trouvé une expression dans l'effort d'élaboration conceptuelle et d'affirmation politique du *modèle français* - en matière d'intégration (HCI, 1991), d'action publique et probablement dans d'autres domaines encore. Peut-on voir dans ce travail de description systématique des spécificités nationales, en référence à des fondements historiques, des parallèles avec un phénomène connu des analyses du changement culturel ? L'élaboration et l'affirmation de traditions pourrait être le signe d'un mouvement irréversible de changement.

Mais incarnée dans les institutions nationales, la république est davantage qu'un mythe. Formulée de manière positive et systématique, la tradition nationale va "canaliser" les dynamiques de changement, servir de cadre à leur réinterprétation à la faveur de valeurs historiques. D'autant qu'elle n'est pas véritablement concurrencée par des projets politiques autres - comme je le disais plus haut, à l'heure de la construction européenne, les consciences du vivre-ensemble demeurent essentiellement nationales et donc attachées aux "modèles" idéologiques des nationalismes. Réinterprétés à l'aune des valeurs républicaines, les facteurs de remise en cause vont perdre de leur force symbolique et faiblir dans les réalisations :

C'est tout d'abord la tension soulignée tout au long de cette recherche entre une action ciblée sur les quartiers en difficulté et la *territorialisation de l'action publique* comme mode de transformation globale de la gouvernance publique, à la recherche de nouvelles formes d'universalité. Si d'autres pays que la France ont développé des politiques de réhabilitation des "zones urbaines défavorisées", nul ne semble avoir poussé aussi loin les logiques de territorialisation des politiques sociales. Attachée à la notion politique du *territoire*, la discrimination positive n'est qu'un moyen provisoire au service d'objectifs plus politiques, dont ceux réaffirmés de l'égalité et de la cohésion nationales.

C'est ensuite le refus de reconnaître de manière programmatique la dimension ethnique supposée des catégories territoriales ; le refus également d'une catégorisation raciale qui risque d'hypothéquer les réalisations de la lutte antidiscriminatoire, en sorte qu'on peut conjecturer sur la reconduite des actions sociales et généralistes menées auparavant au titre de l'intégration. Enfin, la reconnaissance des organisations des migrants ne débouchera pas nécessairement et pour autant sur celle de leurs cultures ou identités particulières - c'est seulement dans la mesure où elles se mobilisent au nom d'un intérêt général qui demeure incarné par l'idée d'intégration que leurs actions seront soutenues.

Existe-t-il des politiques multiculturelles en France ?

Au prisme de cette dialectique entre continuité et changement, peut-on parler de politiques multiculturelles en France, sous le double aspect qu'il a été convenu de donner à cette notion au départ, c'est-à-dire de la reconnaissance et du soutien public ? Si au terme de l'enquête, la prise en compte accrue - y compris matérielle - d'une dimension minoritaire par les pouvoirs publics paraît indiscutable, parler de reconnaissance est en revanche beaucoup plus hasardeux. D'une part, nous l'avons vu, dans les interventions publiques l'ethnicité est systématiquement gommée, retraduite en catégories sociales universalistes, que ce soient celles du territoire, dans le cas de la discrimination positive, ou celles plus habituelles de la vie économique et sociale, pour la lutte antidiscriminatoire. D'autre part, les représentations positives rattachées au pluralisme et à la diversité culturelle demeurent résiduelles. Elles expriment des points de vue militants, périphériques dans le fonctionnement des institutions qui continuent à les considérer comme une fatalité, assimilée essentiellement à des carences et difficultés. Dans cette perspective, l'ethnique continue à fonctionner en France dans les termes traditionnels d'une relation antinomique aux principes civiques de la république.

C'est dans les échanges organisés avec les associations de la société civile que ces limites ont été les plus évidentes. Au cœur des projets associatifs, des relations avec les pouvoirs publics, des discours politiques et des représentations progressistes sur les manières de faire société et de vivre ensemble, les identités particulières, qu'elles soient revendiquées ou assignées, ne sont jamais, pour elles-mêmes, l'objet du soutien de l'Etat. Au contraire, elles sont soumises à un retranchement précautionneux, même s'il est artificiel, de la sphère des intérêts publics.

Tout se passe comme si, plutôt que d'une reconnaissance, c'est d'une irruption de l'ethnique dans l'action publique dont il faille parler en France. Alors que les mêmes prémisses ont abouti dans d'autres pays, plus respectueux du pluralisme et des diversités, à

des formes de régulation et de prise en charge publique de l'ethnicité, en France elles donnent lieu à ce qu'on ne cesse de qualifier depuis une vingtaine d'années d'"ouvertures", appelées à rester la plupart du temps à l'état de simple potentialité. Aux Pays-Bas, les politiques publiques en faveur des "zones défavorisées" sont conduites expressément au bénéfice des immigrés ; aux Etats-Unis, la lutte antidiscriminatoire a conduit au développement de programmes étoffés d'égalité des chances. Enfin, les méthodes du développement sont historiquement liées à une dimension communautaire. Mais au prisme de l'universel républicain, les ghettos sont devenus des territoires, la lutte contre les discriminations, éducation civique, le développement communautaire, participation. Il me semble que les inflexions contenues dans chacune de ces tendances de mise à l'épreuve de l'universel républicain ne pourraient, conformément à leurs logiques, aboutir en France à des politiques de reconnaissance et de discrimination positive. Le développement des relations avec les organisations de la société civile, dont celles des migrants et de descendants me paraît, toutefois, la piste en ce sens la plus "porteuse", dans la mesure où elle s'inscrit à l'intérieur même des tendances contemporaines à la démocratisation et de l'idée républicaine d'intégration, déclinée en termes d'*égalité*, mais aussi de *participation*.

Il n'en reste pas moins que, dans les bricolages locaux et les négociations identitaires que laisse entrevoir l'enquête, la ligne de coupure entre civisme et ethnicité, sphère privée et vie publique, tracée par les principes formels de la citoyenneté a été un tant soit peu déplacée. Vue comme une "action collective institutionnalisée", la Politique de la ville peut en effet être analysée comme remplissant le rôle d'un *correctif communautaire* d'une vision proprement libérale et "atomiste" de la société. Et si, au fond, telle était la signification qu'il faille retenir du multiculturalisme, comme nous y invite en particulier la réflexion de Michael Walzer⁵²⁰. Contrairement aux thèses les plus discutées, ce n'est pas d'une refonte des sociétés politiques traditionnelles par égard aux cultures particulières dont il s'agirait, mais d'un correctif au libéralisme politique, permettant de sauvegarder l'essentiel de ses fondements. De ce point de vue, la Politique de la ville constitue bien l'exemple d'un tel "correctif", partiel et temporaire, dont les références communautaires ne riment pas nécessairement avec celles de l'ethnicité ou de la culture. "Les sources" d'une "activité communautaire" étant en réalité multiples⁵²¹, c'est dans l'allégeance à l'engagement civique, à la citoyenneté *locale, participative, sociale*, que la Politique de la ville offre l'exemple d'une action communautaire, à défaut d'être à proprement parler multiculturelle, à la française.

⁵²⁰ Walzer Michael, "The Communitarian Critique of Liberalism", *Political Theory*, 18, p.16-23 ; pour la traduction française voir Barten André, Da Silva Pablo, Portois Hervé, *Libéraux et communitariens*, Paris, PUF, 1997, pp. 311-337, ainsi que Walzer Michael, *Pluralisme et démocratie*, Paris, éd. Esprit, 1997.

⁵²¹ Weber Max, *Economie et Société*, vol. 2, Paris, Pocket 1995, p.124.

ANNEXES

Bibliographie

- Abdallah-Pretceille, M., *l'Education interculturelle*, Paris, PUF, 1999, coll. " Que sais-je " .
- Adam, H., " Rational choice in ethnic mobilization: a critique ", *International Migration Review*, 18, 2, 1984, pp. 377-381.
- Amselle, J-L., *Vers un multiculturalisme français, l'empire de la coutume*, Paris, Aubier, 1996.
- Ashford, D. E., *British dogmatism, French pragmatism*, London, Allen & Unwin, 1982.
- Ashford, D. E., " Decentralizing France : How Socialists Discovered Pluralism ", *Western European Politics*, vol. 13, n° 4, pp. 44-65.
- Balme R., Faure A., Mabileau A., *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science po, Paris, 1999.
- Barou, J., " Politique d'intégration et Politique de la ville aux Pays-Bas ", *Migrations & études*, n° 73, juin 1997.
- Barth, F. (dir.), *Ethnic groups and boundaries : the social organisation of culture differences*, London, Allen & Unwin, 1969.
- Barthélémy, M., *Associations : un nouvel âge de la participation?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- Bataille, P., *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte, 1997.
- Battegay, A., Boubeker, A., " Les voies associatives. Dynamique des liens associatifs et construction de territoires ", in *Les aléas du lien social*, Paris, la Documentation française, 1997, pp. 123-145.
- Béhar, D., " Entre intégration des populations d'origine étrangère et Politique de la Ville : existe-t-il une discrimination positive à la française ", *Hommes et Migrations*, mai-juin 1998, n° 1213, pp. 79-90.
- Belorgey, J-M., *Cent ans de vie associative*, Paris : Presses de Sciences Po, 2000.
- Berque, J., *L'immigration à l'école de la République*, Rapport remis au Ministre de l'Education Nationale, Paris, La Documentation française, 1985.
- Berten, A., Da Silvera, P., Portois, H., *Libéraux et communautariens*, Paris, PUF, 1997.

- Bertheleu, H., " De l'unité républicaine à la fragmentation multiculturelle : le débat français en matière d'intégration ", *Les cahiers du CERIEM*, n°2, mars 1997, pp. 63-72.
- Bertheleu, H., " Une politique de l'équité ? Des mesures et leurs effets dans trois secteurs de la société canadienne : associations ethniques, vie scolaire et sphère du travail ", *Les cahiers du CERIEM*, n° 6, décembre 2000, pp. 81-98.
- Blanc, M. et al., *Vie quotidienne et démocratie*, Paris, l'Harmattan, 1994.
- Blanc, M., " Politique de la ville et démocratie locale ", *Les annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, 1999, p. 101.
- Blanc, M. (dir.), *Les emplois générés par les organismes bénéficiant d'un financement du Fonds d'action sociale : une comparaison entre deux régions Lorraine et Rhône-Alpes*, FAS-LASTES-GRS, 2000.
- Boitard, F., " L'Etat et les associations, entre méfiance et allégeance ", *Hommes et Migrations*, n° 1229, 2001, pp. 4-9.
- Bouamama, S., " Le sentiment de "hogra" : discrimination, négation du sujet et violences ", *Hommes et Migrations*, n° 1227, 2000, pp. 38-50.
- Breton, R., " Les nouveaux modes d'organisation ethnique au Canada ", *Hommes et Migrations*, N° 1200/ juillet, 1996, pp. 35-41.
- Boubeker A., Battegay A., *Parcours et mouvances associatives entre affirmation d'un droit de cité et mouvances associatives*, FAS, 1996.
- Calvès, G., *Les politiques de discrimination positive*, Paris, La Documentation française, 1999.
- Calvès, G., " Les politiques françaises de lutte contre le racisme, des politiques en mutation ", *French politics, culture and society*, vol.18, n° 3, automne 2000.
- Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.
- Castel, R., *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris, Fayard, 2001.
- Castellan M., Marspat M., Goldberg M-F., " Les quartiers prioritaires de la politique de la ville ", *Insee première*, n°234, décembre 1992.
- Chafi, M., *Les associations issues de l'immigration depuis la loi de 1981*, FAS-DR PACA, 1989.
- Charbit Y., Hily M-A., Poinard M., *Le va-et-vient identitaire : migrants portugais et villages d'origine*, Paris, PUF, 1997.
- Chebbah, L-L., " La politique française d'intégration, entre spécifique et droit commun ", *Hommes et Migrations*, novembre 1996, n°1203, pp. 13-18.
- Commission de la nationalité, *Etre Français aujourd'hui et demain*, Paris, UGE, 2t., 1988.
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *La lutte contre le*

racisme et la xénophobie, Paris, La Documentation française, 1999.

Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1996.

Conseil d'Etat, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, Paris, La Documentation française 2000.

Cordeiro, A., " Les associations ciment d'un nouveau peuplement ", *Accueillir*, n°197.

Costa-Lascoux, J., *De l'immigré au citoyen*, Paris, la Documentation française, 1989.

Cuche, D., *La notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, la Découverte, 1996.

De Ridder, G. (dir.), *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, Paris, l'Harmattan, 1997.

De Rudder V., Poiret C., Vourc'h F., " A Marseille, " la préférence locale " contre les discriminations à l'embauche ", *Hommes et Migrations*, n° 1211, janvier-février 1998, Paris.

De Rudder V., Poiret C., " Affirmative action et " discrimination justifiée " : vers un universalisme en acte ", in *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999.

De Rudder V., Poiret C., Vourc'h F., *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF, 2000.

Delarue, J-M., *La Relégation*, Paris, Syros-Alternatives, 1992.

Deyon, P., " Le long refus de la démocratie locale ", in *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

Dijoud, P., " La politique d'immigration ", *Droit social*, n° 5, mai 1976.

Donnat, O., " Démocratisation culturelle : la fin d'un mythe ? ", *Esprit*, 1991, pp. 65-82.

Donzelot, J., Estèbe, P., *l'Etat-animateur : essai sur la Politique de la Ville*, Paris : éd. Esprit, 1994.

Donzelot, J., Estèbe, P., *Le développement social urbain : constitution d'une politique (1982-1992)*, - Programme I " Méthode et stratégie ", Comité d'évaluation de la politique de la ville, novembre 1992.

Donzelot, J., Mével, C., " La politique de la ville, une comparaison entre les Etats-Unis et la France. Mixité sociale et développement communautaire ", *2001 PLUS- " Veille internationale "*, n°56, mai, 2001.

Donzelot, J., Mével, C., Wyvekens, A., *Faire société : la Politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, le Seuil, 2003.

Doytcheva, M., " Action associative, leadership et entreprise ethniques. Les associations bulgares à Paris ", in Simon-Barouh, I. (dir.), *Dynamiques migratoires et rencontres ethniques*, Paris, l'Harmattan, 1998.

Doytcheva, M., " Les dynamiques identitaires des migrants bulgares à Paris ", in Bertheleu, H. (dir.), *Identifications ethniques. Rapports de pouvoir, compromis, territoire*, Paris, l'Harmattan, 2001.

Doytcheva, M., " Mobilisations ethniques : loisirs, commerce et action associative des migrants bulgares à Paris ", in Sabatier C. (dir.), *Savoirs et enjeux de l'interculturel : nouvelles approches, nouvelles perspectives*, Paris, l'Harmattan, 2001.

Doytcheva, M., " La lutte contre les discriminations : un tournant des politiques d'intégration ? ", *Corpus DSU*, novembre 2002.

Dubedout, H., *Ensemble refaire la ville*, Paris, La Documentations française, 1983.

Dubet, F., Lapeyronnie, D., *Les quartiers d'exil*, Paris, Editions du Seuil, 1992.

Dubet, F., *Le déclin de l'institution*, Paris, le Seuil, 2002.

Duran, P., Thoenig, J-C., " L'Etat et la gestion publique territoriale ", *Revue française de Science politique*, 1996, vol. 46 (4), pp. 580-623.

Durkheim, E., *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1973.

Eller, J., Coughlan, R., " The poverty of primordialism : The demystification of ethnic attachments ", *Ethnic and racial studies*, 16, 2, 1993, pp. 183-202.

Epstein, R., Gorgeon, C., " Les élus locaux et l'intégration des immigrés ", *Migrations Etudes*, n° 85, 1999.

Espinasse, M-T., Laporte, C., *Des contrats d'agglomération aux contrats locaux pour l'accueil et l'intégration. Eléments de bilan*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité-DPM, septembre 1999, n°43, " Notes et Documents ".

Esprit, " A quoi sert le travail social ? ", Mars-Avril, 1998.

Estèbe, P., *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, Thèse : Géographie, Paris X, 1999.

FAS, *Bilan des sites pilotes pour l'intégration*, 1993.

FAS, *Bilan des contrats de ville 1993-1998*.

FAS, *Orientations stratégiques 1999-2001*.

FAS, *L'intégration et la lutte contre les discriminations raciales dans les contrats de ville du XII ème plan*, rapport final, avril 2001.

FAS/DIV/DPM/DGEFP *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail – vol. 1 et 2, guide pratique*, juillet 2000.

FAS/DIV/CILPI/DPM/DGUHC, *Lutter contre les discriminations au logement*, guide pratique, 2001.

Fassin, D., " L'invention française de la discrimination ", *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, août 2002, pp. 403-423.

Fayman, S., Keil, M., " Les associations issues de l'immigration dans la politique d'intégration

en PACA ", *Migrations Etudes*, février 1993.

Fayman, S., *Le devenir d'associations créées dans les années 1980 par des jeunes issus de l'immigration*, Paris FAS-ACT Consultants, 1996.

Gans, H., " Symbolic ethnicity : The future of ethnic groups and cultures in America ", *Ethnic and Racial Studies*, 19, 1, 1979, pp.1-19.

Gans, H., " Symbolic ethnicity et ethnic religiosity : Toward a comparison of ethnic and religious acculturation ", *Ethnic and Racial Studies*, 17, 2, 1994, pp. 577-592.

Gaxie, D., " Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère ", *Migrations Etudes*, n°86, 1999.

Geisser, V., *L'ethnicité républicaine*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

Guillaume-Hofnung, M., *La médiation*, Paris, PUF, 1995, coll. " Que sais-je ".

Hannoun, M., *L'Homme et l'espérance de l'Homme*, rapport sur le racisme et les discriminations, Paris, La Documentation française, 1987.

Haut Conseil à l'intégration, *Vers un nouveau modèle d'intégration*, Paris, La Documentation française, 1991.

Haut Conseil à l'Intégration, *Lutter contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1998.

Haut Conseil à l'Intégration, *Les parcours d'intégration*, Paris, La Documentation française 2002.

Helly, D., " Primauté des droits ou cohésion sociale. Les limites du multiculturalisme canadien 1971-1999 ", in *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Actes du colloque de Cerisy, Paris, Balland, 2000.

Héran, F., " Les recherches sur l'immigration et l'insertion : avancées, débats, perspectives ", *Immigration, marché du travail, intégration* – rapport du séminaire du Commissariat Général du Plan, Paris, la Documentation française, 2002, p. 21-81.

Hessel, S., *Immigration : le devoir d'insertion* - rapport au Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 1988.

Hetcher, M. and al., " A theory of ethnic collective action ", *International Migration Review*, vol.16, 2,1982, pp. 412-434.

INSEE, " Les zones urbaines sensibles ", *INSEE première*, n°573, avril 1998.

Jacquier, C., *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris, l'Harmattan, 1991.

Jacquier, C., " La démocratie participative en France vue d'Europe ", communication à la Rencontre Nationale des Conseils de Quartier, Paris, 18 mai 2001.

Josset, S., *Le FAS : 1958-1998. 40 ans d'histoire au service de l'intégration*, rapport de stage, FAS, Service de documentation.

Kymlicka, W., *La citoyenneté multiculturelle*, Paris, La Découverte, 2001 (1995).

- Lacorne, D., *La crise de l'identité américaine. Du melting-pot au multiculturalisme*, Paris, Fayard, 1997.
- Lal, B., " Perspectives on ethnicity : old wines in new bottles ", *Ethnic and racial studies*, vol. 6, No 2, 1983.
- Lapeyronnie, D. (dir.), *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*, Paris, la Documentation française, 1992.
- Lapeyronnie, D., *L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*, Paris, PUF, 1993, p.133.
- Laville, J-L., Sainsaulieu, R., *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brower, 1997.
- Le Galès, P., " Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 57-95.
- Legrand C., Lemoigne, Ph., De Ridder, G., *Cité des citoyens et communauté paroissiale. Catholicisme et nouvelles formes de gestion de l'espace public dans les quartiers de développement social*, Rapport pour le Plan Urbain, 1995.
- Lequin, Y. (dir.), *La mosaïque France. Histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Paris, Larousse, 1988.
- Leveau, R., Withol De Wenden, C., *La Beurgoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, Paris, CNRS Editions, 2001.
- Lorcerie, F., " La lutte contre les discriminations ou l'intégration requalifiée ", *VEI Enjeux*, n°121, juin 2000.
- Lorreyte, B. (dir.), *Les politiques d'intégration des jeunes issus de l'immigration*, Paris, CIEMI l'Harmattan, 1988, pp. 95-124.
- Marpsat M., Laurent R., " Le chômage des jeunes est-il aggravé par l'appartenance à un quartier en difficulté ? ", *En marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle*, éditions de l'Aube, 1997.
- Martiniello, M., *L'ethnicité dans les sciences sociales*, Paris, PUF, 1995.
- May N., Veltz P., Landrieu J., Spector T., *La ville éclatée*, La Tour d'Aigue, Editions de l'Aube, 1998.
- Mesure, S., Renaut, A., *Alter ego : les paradoxes de l'identité démocratique*, Paris, Aubier, 1999.
- Murat, H. (dir.), *Etude sur les emplois dans les associations cofinancées par le Fonds d'Action Sociale : une comparaison entre deux régions, Alsace et Midi-Pyrénées*, FAS-Hervé Murat Consultants, 2000.
- Niessen J., Chopin I., *Anti-discrimination legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or*

belief with the Council Directives, European Monitoring Center on Racisme and Xenophobia, Vienna, 2002.

Noiriel, G., *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX-XXème siècle*, Paris, le Seuil, 1988.

Ovaere, F., *Garges-lès-Gonesse. La Dame Blanche. Pourquoi on n'entend plus rien ?*, Banlieuscopie, décembre 1994.

Park, R. E., Miller, H. A., *Old World Traits Transplanted*, New York, Harper & Brothers, 1921.

Park, R. E., *The immigrant press and its control*, New York, Harper & Row, 1922.

Park, R. E., *Race and Culture*, E.C.Hughes and al. (eds), *Collected Writings of Robert E. Park*, Chicago, Free Press, 1950.

PASSION (cabinet), *Evaluation de la Politique de la ville. Le recours aux associations*, Préfecture des Hauts-de-Seine, février 1999.

Rey, M., *Former les enseignants à l'éducation interculturelle ? Les travaux du conseil de coopération culturelle (1977-1983)*, CDCC, 1986.

Roman J., "Un multiculturalisme à la française ?", *Esprit*, *Le multiculturalisme américain*, Juin 1995, pp. 145-159.

Roman J., *La démocratie des individus*, Paris, Calman-Lévy, 1998.

Rosanvallon, P., *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1995.

Sandrier, J-C., *Associations et Politique de la ville - rapport au premier ministre*, Paris, La Documentations française, 2001, coll. "rapports officiels".

Schnapper, D., *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de Nation*, Paris, Gallimard, 1994.

Schnapper, D., *La relation à l'Autre. Au coeur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1998.

Schnapper, D., "Comment reconnaître les droits culturels ?", *Comprendre*, n°1, décembre 2000.

Schnapper, D., *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, 2000.

Schnapper, D., "L'universel républicain revisité", *VEI Enjeux*, n°121, juin 2000.

Schnapper, D., *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, 2002.

Streiff-Fénart, J., "Modèle républicain et discriminations ethniques : un dilemme français", *Faire Savoirs* (sciences humaines et sociales en région PACA), n° 1, 2002, p. 69-76.

Sueur J-P., *Demain la ville*, Paris, La Documentation française, 1998.

Tabard N., "Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire", *Economie et statistique*, n°270, 1993.

- Taguieff P.-A. (dir.), *Face au racisme*, vol. 1 et 2, Paris, la Découverte, 1992.
- Terrenoire M.-O., *La médiation sociale et culturelle à Paris*, Préfecture de Paris/Ville de Paris/FAS, décembre 1999.
- Touraine A., *Critique de la modernité*, Paris, Fayard, 1992
- Touraine, A., *Pourrions-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, Paris, Fayard, 1997.
- Tribalat, M., *Faire France*, Paris, La Découverte, 1995.
- Tribalat M., Simon P., Riandey B., *De l'immigration à l'assimilation, enquête sur les populations d'origine étrangère en France*, Paris, La Découverte/ INED, 1996.
- Tripier Maryse, *L'immigration dans la classe ouvrière en France*, Paris, l'Harmattan, 1990.
- Urfalino, Ph., *L'invention de la politique culturelle*, Paris, la Documentation française, 1996.
- Viet, V., *La France immigrée. Construction d'une politique 1914-1997*, Paris, Fayard, 1998.
- Walzer, M., " The Communitarian Critique of Liberalism ", *Political Theory*, 18, p.16-23.
- Walzer, M., *Pluralisme et démocratie*, Paris, éd. Esprit, 1997.
- Waresquiel, E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles depuis 1959*, Paris, Larousse/CNRS, 2001.
- Waters, M., *Ethnic options. Choosing Identities in America*, Berkeley, University of California Press, 1990.
- Weber, M., *Essais sur la théorie de science*, Paris, Presses Pocket, 1992.
- Weber, M., *Economie et Société*, Paris, Pocket, 1995.
- Weil, P., *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.
- Wieviorka, M. (dir.), *Une société fragmentée, le multiculturalisme en débat*, Paris, la Découverte, 1996.
- Wieviorka, M. *La différence*, Paris, Balland, 2001.
- Wieviorka, M. (dir.), *La médiation une comparaison européenne*, Paris, Les éditions de la DIV, 2002.
- Withol De Wenden, C., Leveau, R., *Associations créées des les années 1980 par les jeunes militants issues de l'immigration*, FAS-CERI, 1996.
- Withol De Wenden, C., " Que sont devenues les associations civiques issues de l'immigration ", *Hommes et Migrations*, n°1206, mars-avril, 1997, pp. 53-66.
- Worms, J.-P., " Citoyenneté commune et différenciation culturelle ", *Hermès*, n° 23-24, 1999.
- Wuhl, S., *Insertion : les politiques en crise*, Paris : PUF, 1996.
- Young, M. I., " Polity and group difference : a critique of the ideal of universal citizenship ", *Ethics*, vol. 99, n° 2, p. 250-274